Sentencia T-376/17

ACCION DE TUTELA PARA TRASLADO DE DOCENTE- Procedencia excepcional por vulneración de derechos del trabajador o su núcleo familiar

Para que el juez constitucional pueda entrar a pronunciarse sobre una decisión de traslado laboral, se requiere lo siguiente: (i) que la decisión sea ostensiblemente arbitraria, en el sentido que haya sido adoptada sin consultar en forma adecuada y coherente las circunstancias particulares del trabajador, e implique una desmejora de sus condiciones de trabajo; y (ii) que afecte en forma clara, grave y directa los derechos fundamentales del actor o de su núcleo familiar.

ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO-Medio de defensa judicial eficaz para controvertir la legalidad de los actos administrativos

IUS VARIANDI DE PERSONAL DEL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-Discrecionalidad limitada de la administración pública para modificar las condiciones del trabajador

PROCESO ORDINARIO DE TRASLADO DOCENTE- Características

El proceso ordinario se caracteriza por la existencia de un cronograma vinculado con el calendario estudiantil y con la realización de una convocatoria en la que se publicitan las vacantes existentes.

PROCESO EXTRAORDINARIO DE TRASLADO DOCENTE- Características

El proceso extraordinario, cuya práctica puede realizarse en cualquier época del año, sin necesidad de sujetarse a un procedimiento reglado, siempre que concurran circunstancias excepcionales como, por ejemplo, motivos de seguridad personal o problemas de salud que afecten al docente.

TRASLADO DE DOCENTES POR PERMUTA

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Definición

EXCESO RITUAL MANIFIESTO-Configuración

SOLICITUD DE TRASLADO DOCENTE-Ejercicio del derecho fundamental de petición

Siendo la solicitud de traslado un ejercicio del derecho de petición, es deber de la administración resolver este tipo de solicitudes atendiendo "(a) el

derecho que tienen los docentes de presentar solicitudes, sin negarse a recibirlas o a tramitarlas, (b) el deber de resolver dentro de los términos establecidos, (c) de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición, (d) lo cual debe ser comunicado al solicitante".

DERECHO AL DIAGNOSTICO DE UNA ENFERMEDAD HACE PARTE DEL DERECHO A LA SALUD-Reiteración de jurisprudencia

El derecho al diagnóstico es un aspecto integrante del derecho a la salud, por cuanto es indispensable para determinar cuáles son los servicios y tratamientos que de cara a la situación del paciente resultan adecuados para preservar o recuperar su salud".

DERECHO A LA SALUD DEL DOCENTE-Orden a Secretaría de Educación dar trámite al procedimiento de traslado laboral extraordinario por motivos de salud, si las consideraciones del concepto médico lo recomendasen

Referencia: Expediente T-5.882.251

Acción de tutela interpuesta por Bertha Marina Pico Cáceres contra la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá.

Magistrado Ponente:
ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., nueve (9) de junio de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

1. El diez (10) de junio de dos mil dieciséis (2016), Bertha Marina Pico Cáceres interpuso acción de tutela contra la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, con el fin de que sean protegidos sus derechos fundamentales de petición, salud y trabajo, los cuales considera fueron vulnerados por la accionada al negarle su traslado laboral. Como consecuencia

de lo anterior, solicitó que se le ordene a la accionada adelantar los procedimientos administrativos necesarios para aprobar su traslado mediante la permuta[1] con la profesora Sonia Esperanza Suesca Rodríguez, quien trabaja actualmente en la Escuela Normal Superior la Presentación sede Santo Cristo del municipio de Soatá –Boyacá-.

B. HECHOS RELEVANTES

2. Por medio del Decreto 034 del veinte (20) de abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994), la accionante Bertha Marina Pico Cáceres, de 58 años de edad, fue nombrada en propiedad como docente de primaria en el municipio de Chita –Boyacá-[2].

3. El dieciocho (18) de agosto de dos mil quince (2015), el especialista en salud ocupacional de Colombiana de Salud S.A., doctor Pedro Osawldo Franco, diagnosticó a la accionante "*reumatismo de tejidos blandos*", recomendándose mediante concepto médico laboral: (i) a la parte accionante, realizar ejercicios leves para facilitar el uso de articulaciones comprometidas por la enfermedad, caminatas en terreno plano, reposo durante el día y dieta balanceada; y (ii) a la entidad accionada, "*permitir la asistencia a todos los controles y consultas requeridas por especialidad tratante y, si es posible administrativamente, como medida terapéutica complementaria, asignar labores en un clima menos frío*"[3].

4. El once (11) de septiembre de dos mil quince (2015), la accionante solicitó a la entidad accionada su traslado laboral por razones de salud, con base en el concepto médico laboral antes mencionado[4].

5. El veinticinco (25) de enero de dos mil dieciséis (2016), en desarrollo de la audiencia interna de traslados que tuvo lugar en la ciudad de Tunja -Boyacá-, la accionante, de manera voluntaria, aceptó ser trasladada del municipio de Chita –Boyacá- al municipio de Gachantivá –Boyacá-[5].

6. Como consecuencia de lo anterior, el primero (1º) de febrero de dos mil dieciséis (2016), por medio de la Resolución Nº 00189, se formalizó el traslado de la accionante desde la Institución Educativa Normal Superior Sagrado Corazón del municipio de Chita –Boyacá-, a la Institución Educativa Juan José de Neira del municipio de Gachantivá –Boyacá-. Dicha Resolución se fundamentó en el concepto médico laboral emitido el dieciocho (18) de agosto de dos mil quince (2015) por el médico adscrito a Colombiana de Salud S.A.[6].

---

[1] **Decreto 520 de 2010. Artículo 2º. Proceso ordinario de traslados. Parágrafo 2º. Inciso 2º**. "*Cuando se trate de permuta, con estricta sujeción a la atención de las necesidades del servicio educativo, según lo establecido en el inciso 3º del artículo 22 de la ley 715 de 2001, no será autorizado el traslado por la autoridad nominadora si a uno de los dos solicitantes le faltan cinco (5) años o menos de servicio para alcanzar la edad de retiro forzoso*" (subrayado fuera del texto original).
[2] Según consta en cuaderno 1, folio 2.
[3] Según consta en cuaderno 1, folio 17.
[4] Según consta en cuaderno 1, folio 58.
[5] Según consta en cuaderno 1, folio 59.
[6] Según consta en cuaderno 1, folio 60.

7. El ocho (8) de febrero de dos mil dieciséis (2016), mediante Oficio dirigido al Secretario de Educación de Boyacá, el Rector de la Institución Educativa Juan José de Neira del municipio de Gachantivá –Boyacá- manifestó que esta sede no se acomodaba a ninguna de las exigencias formuladas por el médico laboral, por lo que expresó que no podía "*aceptar el traslado a la Institución Educativa JUAN JOSE NEIRA de la* ***DOCENTE BERTHA MARINA PICO CACERES porque no me puedo responsabilizar de este traslado que tiene como responsabilidad la Vida e integridad física de la Docente***"[7]. Sin perjuicio de lo anterior, la accionante fue trasladada a dicha institución el día primero (1º) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

8. El veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016), las señoras Bertha Marina Pico Cáceres y Sonia Esperanza Suesca Rodríguez, a través de un escrito de petición, le solicitaron al Secretario de Educación de Boyacá el traslado laboral por medio de permuta[8] entre ambas, de modo que Sonia Esperanza Suesca Rodríguez, quien ejerce su actividad docente en la Institución Educativa Escuela Normal Superior la Presentación, sede Santo Cristo, en el municipio de Soatá –Boyacá-, fuera asignada a la Institución Educativa Juan José de Neira del municipio de Gachantivá –Boyacá-, y que la señora Bertha Marina Pico Cáceres, a su vez, fuera nombrada en la institución educativa en la que se encuentra la señora Sonia Esperanza Suesca Rodríguez, en el municipio de Soatá –Boyacá-.

9. En el escrito de tutela presentado por la accionante, consta que la anterior solicitud se sustentó en que, por un lado, la institución a la que fue trasladada la accionante en el municipio de Gachantivá no se ajustaba a las exigencias y condiciones recomendadas por el médico laboral para su caso; y por el otro, al trasladar a la docente Sonia Esperanza Suesca Rodríguez al municipio de Gachantivá, se le permitiría a ésta estar más cerca a su familia[9].

10. El veintiocho (28) de marzo de dos mil dieciséis (2016), mediante oficio 1.2.7-38-2016PQR9651, la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá dio respuesta a la solicitud descrita en el numeral 8 anterior, negando la petición allí formulada e informando a las peticionarias que la solicitud de permuta entre docentes es una modalidad del proceso de traslados ordinarios reglamentada en el artículo 2º del Decreto 520 de 2010, la cual se encuentra sujeta a lo dispuesto en el calendario establecido para este tipo de procesos[10].

11. El quince (15) de abril de dos mil dieciséis (2016), por medio de un nuevo escrito de petición, la accionante reiteró su solicitud de traslado a una institución educativa que cumpliera con las recomendaciones señaladas por su médico tratante, con base en el artículo 5 del Decreto 520 de 2010,

---

[7] Según consta en cuaderno 1, folios 23-24.
[8] Ver, Ley 715 de 2001, artículo 22 y Decreto 520 de 2010, artículo 2, parágrafo 2º.
[9] Según consta en cuaderno 1, folio 19.
[10] Según consta en cuaderno 1, folios 21, 22 y 66.

manifestando que en lo posible se autorizara la permuta con la profesora Sonia Esperanza Suesca Rodríguez[11].

12. El tres (3) de junio de dos mil dieciséis (2016), mediante oficio 1.2.3-38-2016PQR185682, la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá dio respuesta al escrito de petición descrito en el numeral 11 anterior, indicando que no era posible acceder a dicha petición, debido a que la misma se encontraba por fuera de los términos establecidos por el Ministerio de Educación para este tipo de traslados, destacando que para solicitar un traslado por motivos de salud se requería un concepto médico actualizado y señalando, además, que no se cumplía con los requisitos necesarios para dar aplicación a la figura del traslado por permuta[12].

13. Como consecuencia de lo anterior, el diez (10) de junio de dos mil dieciséis (2016) la accionante decidió interponer acción de tutela contra la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, con el fin de que fueran protegidos sus derechos fundamentales de petición, salud y trabajo, solicitando que se le ordenase a la accionada adelantar los procedimientos administrativos necesarios para aprobar su traslado, mediante la permuta con la profesora Sonia Esperanza Suesca Rodríguez quien trabaja actualmente en la Escuela Normal Superior la Presentación sede Santo Cristo del municipio de Soatá –Boyacá-[13]. Según la accionante, a partir de su traslado a la Institución Educativa Juan José de Neira del municipio de Gachantivá –Boyacá– y debido a las condiciones climáticas y topográficas en las que se encuentra la misma, ha sufrido una desmejora en su estado de salud, que le ha llevado a la medicación permanente ante la dificultad para caminar y de asistir a sus controles médicos.

C. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

14. Mediante escrito presentado el dieciséis (16) de junio de dos mil dieciséis (2016), la entidad accionada dio contestación a la demanda señalando que no le asistía razón a la señora Pico Cáceres en afirmar que la demandada había dado respuestas evasivas a sus requerimientos. Asimismo, destacó que no se le había vulnerado el derecho de petición a la accionante, pues en las respuestas a las solicitudes de traslado se señalaba claramente que debía someter su petición a los procesos establecidos para los traslados ordinarios dispuestos en la ley y en las circulares Nº 104 de 2014 y 103 de 2015, destacando, además, que mediante publicación realizada en la página web de la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá se puso en conocimiento de todos los docentes del Departamento el contenido de la Directiva 02 del 3 de marzo de 2014, en la que se dispuso que las permutas son consideradas como una modalidad de traslado ordinario y, por lo tanto, a dichas solicitudes solo se les daba trámite una vez al año y en las fechas establecidas para el efecto[14].

---

[11] Según consta en cuaderno 1, folios 27-30.
[12] Según consta en cuaderno 1, folios 67-69.
[13] Según consta en cuaderno 1, folios 2-16.
[14] Según consta en cuaderno 1, folios 51, 52 y 55.

15. Por otra parte, manifestó que no era cierto que se hubiere hecho caso omiso respecto de la petición de traslado de la accionante, pues mediante la Resolución Nº 0189 del 1º de febrero de 2016 fue enviada a una plaza que ella misma escogió por lo que, en su parecer, resultaba extraño que la señora Pico Cáceres reclamara su traslado a otro municipio bajo la modalidad de permuta, sin haber recurrido dicha resolución en la oportunidad pertinente, deduciendo entonces que lo pretendido por la accionante era lograr el intercambio con la docente Sonia Esperanza Suesca Rodríguez, amparándose en una supuesta vulneración de sus derechos que no tienen sustento en razones de salud, pues el concepto médico laboral esgrimido era el mismo que aquel presentado en el año 2015. En esa medida, sostuvo que la accionante debía probar si sus condiciones habían variado desde la fecha referida con la nueva condición climática en su lugar de trabajo[15].

16. Sumado a lo anterior, señaló que la accionante confundió el traslado por salud, el cual puede hacerse en cualquier época del año cuando existe diagnóstico médico laboral – como en efecto se hizo en febrero de 2016 –, con la figura de traslado vía permuta, la cual debe someterse a los procedimientos institucionales fijados para su trámite y que, en todo caso, debe incluir a dos docentes que deseen intercambiar sus plazas, mientras la solicitud de traslado por salud únicamente involucra al docente afectado[16].

17. Respecto de la vulneración de la continuidad en el servicio de salud, indicó que la accionante sigue contando con este servicio en su lugar de trabajo. Por su parte, en cuanto al derecho al trabajo, señaló que tampoco se le ha trasgredido a la accionante ni se le ha desmejorado económicamente o se la ha apartado de su cargo, pues ésta, a la fecha de la respuesta de la entidad accionada, se encontraba prestando sus servicios en la institución educativa Juan José de Neira de Gachantivá –Boyacá-, gozando de estabilidad laboral y de remuneración mensual[17].

18. Por lo anterior, solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda en virtud a que en el presente caso no se evidencia un perjuicio irremediable que pueda ser alegado y, por el contrario, lo que se pretende, en su opinión, es pretermitir los trámites ordinarios para lograr el traslado a través de permuta, sin que la demandante hubiere presentado prueba de alteraciones en su condición de salud de forma posterior al certificado médico expedido el 18 de agosto de 2015[18].

D. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

<u>Sentencia proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, el 24 de junio de 2016</u>

[15] Según consta en cuaderno 1, folios 53-54.
[16] Según consta en cuaderno 1, folios 54-55.
[17] Según consta en cuaderno 1, folio 55.
[18] Según consta en cuaderno 1, folios 55-56.

19. El juez, mediante auto del 13 de junio de 2016[19], resolvió: (i) vincular a la señora Sonia Esperanza Suesca Rodríguez; (ii) oficiar a la Secretaría de Educación de Boyacá para que allegara informe detallado de las solicitudes de traslado y/o permuta por motivos de salud de la accionante junto con el trámite, respuesta y resolución que se le ha dado a las mismas; (iii) oficiar a Colombiana de Salud S.A., para que remitiera copia de la historia clínica de la accionante junto con concepto médico laboral en el que se señale de manera precisa las recomendaciones al empleador respecto de los problemas de salud de la docente[20]; y (iv) oficiar a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del municipio de Soatá –Boyacá-[21] y al Rector de la Institución Educativa Escuela Normal Superior de la Presentación de Soatá –Boyacá-[22] para que rindieran informe sobre la ubicación geográfica y condiciones climáticas y de acceso de la Institución Educativa Escuela Normal Superior de la Presentación de Soatá, ubicada en el mencionado departamento.

20. Tras recibir la información requerida, por medio de la sentencia del veinticuatro (24) de junio de dos mil dieciséis (2016) el juzgado concluyó que la sede de la institución educativa ubicada en el municipio de Gachantivá –Boyacá-, a la que fue trasladada de manera voluntaria la actora, no cumplía con los requisitos mínimos acordes con las recomendaciones realizadas por el médico tratante, y que, contrario a lo manifestado por la accionante en su escrito de tutela, la sede de la institución educativa ubicada en el municipio de Soatá –Boyacá-, respecto de la cual solicitaba su traslado mediante permuta, tampoco cumplía con las condiciones recomendadas por el médico.

Sumado a esto, aclaró que si bien las solicitudes de traslado mediante permuta obedecieron, en principio, a las condiciones de salud de la accionante, el juez constitucional no puede arrogarse facultades administrativas que no le competen y que pertenecen a la órbita discrecional de la administración dentro de los procesos relacionados con las peticiones de permuta y traslados ordinarios previstos en el artículo 22 de la Ley 715 de 2001. Ante esta situación y debido a que se requería de manera urgente la reubicación de la accionante para proteger sus derechos fundamentales a la vida, salud y trabajo,

---

[19] Según consta en cuaderno 1, folios 33-35.

[20] Mediante informe presentado ante el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Tunja el 16 de junio de 2016, el apoderado judicial de Colombiana de Salud S.A. responde a la solicitud del Juzgado anexando la historia clínica de la accionante y determinando que ésta debe ser valorada nuevamente por medicina laboral para obtener un dictamen médico actualizado. Para ello autoriza cita por medicina laboral para la accionante para el 20 de junio de 2016 (lo anterior consta en cuaderno 1, folios 70-77). El concepto médico laboral con fecha del 20 de junio de 2016 reiteró lo dicho en el concepto médico con fecha del 18 de agosto de 2015 (según consta en cuaderno 1, folios 124-126).

[21] Mediante informe presentado por el Secretario de Planeación y Obras Públicas de Soatá –Boyacá- informó al juzgado que la Institución Educativa se encuentra ubicada a una distancia aproximada de 5.47 km del área urbana; que el trayecto del área urbana a la Institución presenta pendientes medias de 6.6% a 11.8% y pendientes máximas de 21.4% a 44.8%; que el clima promedio del sector se ubica entre 11º y 13º centígrados con vientos moderados con características húmedas; y que en cuanto al acceso desde el área urbana, aproximadamente 1.7 km del trayecto es por carretera pavimentada y 3.7 km son por vía destapada. Lo anterior consta en cuaderno 1, folios 115-116.

[22] Mediante informe rendido el 16 de junio de 2016, Hna. Marisol Mendoza Pardo, en su calidad de Rectora de la Escuela Normal Superior la Presentación de Soatá –Boyacá-, manifestó que "*la Sede en mención se encuentra ubicada en la vereda Los Molinos sector de Santo Cristo del municipio de Soatá, el acceso es por vía terrestre dista a 8 Km del perímetro urbano, de los cuales 2 Km son en carretera pavimentada y los restantes 6 kms en trocha. Esta vía presenta tramos pedregosos por su terreno quebrado; el clima de la vereda oscila entre los 12º y 14º centígrados*". Según consta en cuaderno 1, folio 49.

optó por ordenar a la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá que procediera a trasladar y reubicar a la accionante a una institución educativa que cumpliese con las condiciones específicas recomendadas por el especialista en salud ocupacional, a través del concepto médico laboral del 18 de agosto de 2015, ratificado mediante control del 20 de junio de 2016[23]. Advirtió que en caso de que no existiesen vacantes, la accionada debía proveer el cargo con la primera vacante que disponible en el Departamento, sin perjuicio de los trámites ordinarios de permuta que oportunamente gestionara la accionante.

En todo caso, determinó que sería deber de ambas partes (accionante y accionada) verificar de manera previa al traslado las condiciones de la institución educativa potencial, sin que de ningún modo pudiese verse desmejorada en su calidad de vida. Lo anterior, respetando los límites del *ius variandi*. Por último, destacó que esto se realizaba con base en las facultades que le asisten al juez constitucional de fallar *ultra petita*, pues a pesar de no haberse solicitado el traslado en los términos estudiados, su situación laboral evidenciaba una vulneración a sus derechos fundamentales[24].

Impugnación

21. La entidad accionada impugnó esta decisión considerando que: (i) la administración, con la negativa al escrito de petición de traslado de la accionante en la modalidad de permuta de fecha veintinueve (29) de febrero de dos mil dieciséis (2016), actuó de acuerdo a lo que el ordenamiento legal dispone sobre el particular, por lo que no se vulneraron los derechos reclamados por la accionante; (ii) con la decisión adoptada en primera instancia se está castigando la actuación de la accionada, al no tener en cuenta que la tutela presentada por la accionante es en razón a que se le negó el traslado en la modalidad de permuta y al omitir que la administración procedió a la solicitud de traslado por salud presentada por la docente a una plaza que voluntariamente escogió, quien luego, pretende otro traslado en la modalidad de permuta; (iii) si para la demandante era tan urgente el traslado, debió realizar una nueva solicitud ante la administración con un concepto médico reciente, antes de acudir a la administración de justicia y solicitarlo por permuta; y (iv) que lo que pretende la administración es que los docentes no entorpezcan con el cambio de sus decisiones, la prestación del servicio educativo en desmedro del derecho fundamental a la educación de los niños y niñas matriculados en las diferentes instituciones educativas[25].

Sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 5, el 8 de agosto de 2016

[23] Este control fue realizado por Colombiana de Salud S.A., y aportado al expediente, tras la solicitud de información que requirió el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja mediante auto del 13 de junio de 2016.
[24] Según consta en cuaderno 2, folios 1-11.
[25] Según consta en cuaderno 2, folios 13-15.

22. Mediante sentencia del 8 de agosto de 2016, la Sala de Decisión No. 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá resolvió revocar la sentencia proferida en primera instancia y, en su lugar, denegar las pretensiones de la acción de tutela. En este sentido, manifestó que "[*l]a afectación de los derechos fundamentales a la salud y al trabajo alegada por la señora Bertha Marina Pico Cáceres, es producto de su actuar ligero y poco cuidadoso, en el entendido que fue ella quien, en primera medida, no eligió entre las plazas oportunamente ofertadas por la Secretaría de Educación de Boyacá, aquella que le garantizara unas condiciones óptimas en su labor docente, y en segundo lugar, porque pretende que se le conceda una permuta a una sede educativa que, valga recalcar, tampoco atiende las recomendaciones médicas del especialista en salud ocupacional*". Por lo anterior, concluyó que las respuestas de la Secretaría de Educación de Boyacá negando las solicitudes de permuta no generaron una vulneración de los derechos cuya protección solicita la accionante[26].

E. INSISTENCIA

23. Mediante escrito presentado el dieciocho (18) de enero de 2017, Hernán Guillermo Jojoa Santacruz, en calidad de Director Nacional de Recursos y Acciones Judiciales de la Defensoría del Pueblo, insistió en la selección para revisión del expediente, "*bajo los criterios objetivos y subjetivos de selección, por la necesidad de pronunciarse sobre una determinada línea jurisprudencial en relación con el ius variandi y las afecciones de salud del trabajador, así como la exigencia de aclarar el contenido y alcance de una derecho fundamental por posible violación o desconocimiento de precedente de la Corte Constitucional contenido en la jurisprudencia sobre el traslado de docentes dictaminado por el médico tratante*"[27].

24. En el escrito de insistencia recalcó que la jurisprudencia constitucional provee de amplias facultades al juez de tutela para que, si encuentra configurado alguno de los supuestos de traslado, resulte obligatorio que se reconozca un trato diferencial positivo al trabajador. En esa medida, recordó que es el médico tratante el facultado para conceptuar e indicar en uno u otro sentido la necesidad de un traslado por razones de salud. Así las cosas, consideró que en el presente caso el juez constitucional debía atender al criterio del médico quien aconsejó el traslado, por lo que una decisión como la de segunda instancia desconoce "*la doctrina constitucional y la interpretación pro homine de la situación, estableciendo un límite a la aplicación del tratamiento diferencial positivo en cuanto a traslados de docentes por afecciones de salud, al considerar que el error inicial de la docente al escoger el sitio de traslado hacía imposible una nueva reubicación, y que por lo tanto, las recomendaciones médicas en este sentido y para la recuperación de la salud de la actora, no se podían atender*"[28].

---

[26] Según consta en cuaderno 2, folios 22-31.
[27] Según consta en cuaderno 3, folio 2.
[28] Según consta en cuaderno 3, folios 2-8.

F. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS RECAUDADAS EN SEDE DE REVISIÓN

25. Por medio de auto del veintisiete (27) de enero de dos mil diecisiete (2017), la Sala de Selección de Tutelas Número Uno de la Corte Constitucional dispuso la selección para revisión del expediente T-5.882.251, correspondiéndole esta labor al Magistrado Alejandro Linares Cantillo[29].

26. Mediante auto del veintiocho (28) de abril de dos mil diecisiete (2017), el Magistrado sustanciador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento de la Corte Constitucional, decretó pruebas en sede de revisión, con el fin de recaudar elementos de juicio relevantes para el proceso. En consecuencia, en dicho auto el Magistrado sustanciador resolvió lo siguiente:

> ***"PRIMERO-.*** *Por Secretaría General de esta Corte,* ***SOLICÍTESE*** *a la ciudadana Bertha Marina Pico Cáceres, para que, en el término de dos (2) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto mediante el envío vía correo electrónico berthamarina25@yahoo.es y pedrojfp39@gmail.com, se sirva informar a este despacho:*
>
> *a) El nombre de la institución educativa en la que actualmente se encuentra desempeñando labores de docente, especificando el municipio y ubicación en la que ésta se encuentra.*
>
> *b) Si con posterioridad al 10 de junio de 2016, ha presentado alguna solicitud de traslado por motivos de salud (con fundamento en lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 del Decreto 520 de 2010) y, en caso afirmativo, adjunte copia de las mismas junto con el trámite, respuesta y cualquier otro documento relacionado con dicha solicitud.*
>
> *c) Si desde el 20 de junio de 2016 se ha realizado algún examen médico laboral que permita determinar su estado de salud en el actual lugar de trabajo, así como las recomendaciones que hubiese expedido el médico tratante al empleador, y, en caso afirmativo, se sirva remitir copia del concepto médico correspondiente.*
>
> *d) Las razones por las cuales sustenta su petición de traslado a la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, por temas de afectación de su salud en traslado por permuta, sujeto a lo dispuesto en el artículo 2 del mencionado Decreto, en lugar, de solicitar su traslado por razones de salud con base en el numeral 3 del artículo 5 del Decreto 520 de 2010.*

[29] Según consta en cuaderno 3, folios 19-29.

e) Si participó en el proceso ordinario de traslados del último año lectivo, en seguimiento a lo dispuesto en el cronograma diseñado por el Ministerio de Educación Nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 520 de 2010, y de ser el caso, cuál fue el resultado de dicho proceso.

Para dar respuesta a todos los interrogantes anteriores, remita a esta Corte, las pruebas o soportes correspondientes. La información podrá ser enviada al fax de la Secretaría General de la Corte Constitucional, cuyo número telefónico es 3367582, o al siguiente correo electrónico secretaria2@corteconstitucional.gov.co".

"SEGUNDO-. *Por Secretaría General de esta Corte,* ***OFÍCIESE*** *a la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, para que en el término de dos (2) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, certifique o informe a este despacho:*

a) El nombre de la institución educativa en la que se encuentra laborando actualmente la señora Bertha Marina Pico Cáceres, junto con el municipio y ubicación en la que ésta se encuentra.

b) Si para dar respuesta a los derechos de petición formulados por la accionante, le fue informado de forma previa la condición de salud de la accionante, y si tuvo en cuenta dicha condición, entre otras variables relevantes para garantizar el trabajo de la accionante en condiciones dignas.

c) Si con posterioridad al 10 de junio de 2016, la señora Bertha Marina Pico Cáceres ha presentado alguna solicitud de traslado por motivos de salud (con fundamento en lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 5 del Decreto 520 de 2010) y/o mediante permuta (artículo 2 del mencionado Decreto) y, en caso afirmativo, adjunte copia de las mismas junto con el trámite, respuesta y cualquier otro documento relacionado con dicha solicitud.

d) Si con posterioridad al 10 de junio de 2016, le ha sido informado por parte del Ministerio de Educación Nacional el cronograma para la realización por parte de las entidades territoriales certificadas del proceso de traslados ordinarios de docentes, tal como lo dispone el numeral 1 del artículo 2 del Decreto No. 520 del 17 de febrero de 2010. De ser afirmativo, si con base en dicho cronograma, se ha dado trámite a alguna solicitud de permuta de la accionante formulada con posteridad a

la fecha mencionada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del mencionado Decreto.

e) Si con posterioridad al 20 de junio de 2016, ha tenido conocimiento o le ha sido remitido, dictamen médico proferido por Colombiana de Salud S.A., en su calidad de prestadora del servicio de salud. De haberlo recibido, sirva informar las medidas adoptadas por la Secretaría, para atender las necesidades de salud de la accionante.

Para dar respuesta a los interrogantes anteriores, remita a esta Corte, las pruebas o soportes correspondientes. La información podrá ser enviada al fax de la Secretaría General de la Corte Constitucional, cuyo número telefónico es 3367582, o al siguiente correo electrónico secretaria2@corteconstitucional.gov.co".

"TERCERO-. *Por Secretaría General de esta Corte,* ***OFÍCIESE*** *a Colombiana de Salud S.A., para que en el término de dos (2) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, certifique o informe a este despacho:*

a) Cuál fue el último concepto médico laboral que se le emitió a la señora Bertha Marina Pico Cáceres, junto con copia del mismo en el que se evidencie de manera precisa las recomendaciones al empleador respecto de los quebrantos de salud que padece la accionante.

b) Copia de la historia médica actualizada de la señora Bertha Marina Pico Cáceres.

Para dar respuesta a los interrogantes anteriores, remita a esta Corte, las pruebas o soportes correspondientes. La información podrá ser enviada al fax de la Secretaría General de la Corte Constitucional, cuyo número telefónico es 3367582, o al siguiente correo electrónico secretaria2@corteconstitucional.gov.co".

"CUARTO-. *En cumplimiento del artículo 64 del Reglamento de la Corte Constitucional,* ***PONER*** *a disposición de las partes o de los terceros con interés, todas las pruebas recibidas en virtud de lo dispuesto en el presente auto, para que se pronuncien sobre las mismas en un término de un (1) día calendario a partir de su recepción"*[30].

27. Debido a que para el ocho (8) de mayo de dos mil diecisiete (2017) no había sido remitida a la Corte Constitucional la información solicitada, la Sala Tercera de Revisión, mediante Auto de la misma fecha, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Reglamento de la Corte, resolvió

[30] Según consta en cuaderno 3, folios 32-34.

"***SUSPENDER*** *los términos del presente proceso por un periodo de un mes"*[31].

Información allegada por Bertha Marina Pico Cáceres, el nueve (9) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

28. Mediante escrito del cinco (5) de mayo de dos mil diecisiete (2017), recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el nueve (9) de mayo del mismo año, la señora Pico Cáceres manifestó lo siguiente: (i) que actualmente se encuentra desempeñando labores de docente en la Institución Educativa Juan José Neira del municipio de Gachantivá –Boyacá-; (ii) que mediante escrito de petición radicado el doce (12) de octubre de 2016 dentro del proceso de traslados convocado por la Secretaría de Educación, presentó una nueva solicitud de traslado ante la Secretaría de Educación de Boyacá, el cual fue resuelto el cinco (5) de diciembre del mismo año por esta Secretaría. En dicha respuesta la entidad accionada dio viabilidad al traslado vía permuta con la profesora Sonia Esperanza Suesca Rodríguez. Asimismo, se aclaró que la sede en la que ésta se encontraba trabajando no tenía sostenibilidad de matrícula y no garantizaba la continuidad de la planta, por lo que podía ser reubicada nuevamente en primera instancia. Debido a lo anterior, la accionante decidió declinar el ofrecimiento hecho por la Secretaría de Educación, solicitando dejar abierta la posibilidad de ser reubicada en otra plaza que cumpliera con los requisitos del concepto médico; (iii) que el último concepto médico con el que cuenta es el emitido el veinte (20) de junio de 2016, el cual se encuentra vigente, pero aclara que teniendo en cuenta que su enfermedad es degenerativa, continúa con los controles, terapias y tratamientos médicos que la llevaron a solicitar el traslado y la subsiguiente presentación de la acción de tutela; (iv) que la solicitud de traslado del veintinueve (29) de febrero de 2016 (ver *supra* núm. 8) fue presentada con base en el artículo 5, numeral 3 del Decreto 520 de 2010, pero debido a que por este procedimiento no se obtuvo un resultado positivo, se vio obligada a someterse al proceso ordinario de traslados (ver *supra* numerales 8 y 11); y (v) que sí participó en el proceso ordinario de traslados del año 2016[32].

Información allegada por la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, el diez (10) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

29. Mediante oficio 1.2.7-38-2017 del nueve (9) de mayo de dos mil diecisiete (2017), recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el diez (10) de mayo del mismo año, la señora Rocío del Pilar Corredor Suárez, Profesional Universitario de Gestión de Personal de la Secretaría de Educación de Boyacá manifestó lo siguiente: (i) que la accionante actualmente desempeña labores de docente en la Institución Educativa Juan José Neira del municipio de Gachantivá –Boyacá-; (ii) que sí conocía la condición de salud de la accionante y esta situación, en efecto, fue tenida en cuenta para motivar la Resolución de traslado Nº 00189 (ver *supra* núm. 6) hacia el lugar donde la

[31] Según consta en cuaderno 3, folio 47.
[32] Según consta en cuaderno 3, folios 58-65.

actora trabaja en la actualidad; (iii) que la señora Pico Cáceres radicó varias solicitudes de traslado por salud y mediante permuta, con posterioridad al diez (10) de junio de dos mil dieciséis (2016), dentro de las que se encuentran la 2016PQR18682 del quince (15) de abril de 2016, la 2016pqr35662 del dos (2) de agosto de 2016, la 2016pqr48365 del doce (12) de octubre de 2016 y la 2016pqr56930 del seis (6) de diciembre de 2016; (iv) que mediante Resolución No. 18483 del veintiuno (21) de septiembre de dos mil dieciséis (2016), el Ministerio de Educación Nacional fijó cronograma para la realización de traslados de docentes y directivos docentes, frente a lo cual la Secretaría de Educación de Boyacá, mediante Resolución No. 006927 del seis (6) de octubre de 2016, convocó a los docentes a participar en el concurso de traslados. En respuesta a dicha convocatoria la accionante y la señora Suesca Rodríguez presentaron de forma conjunta una solicitud de traslado vía permuta el doce (12) de octubre de 2016, la cual tras la respuesta de la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá el cinco (5) de diciembre de 2016, fue desistida por las partes (las docentes que solicitaron la permuta) el seis (6) de diciembre del mismo año; y (v) que no tienen conocimiento de un nuevo dictamen de médico laboral con posterioridad a aquel con fecha del veinte (20) de junio de 2016[33].

Información allegada por Colombiana de Salud S.A. el dieciséis (16) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

30. Mediante oficio firmado por Cristóbal Barón, apoderado judicial de Colombiana de Salud S.A., recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el dieciséis (16) de mayo de dos mil diecisiete (2017), el referido abogado manifestó que la señora Pico Cáceres se encuentra afiliada a Colombiana de Salud S.A., y que la última valoración médica realizada a ésta fue el veinte (20) de junio de dos mil dieciséis (2016), según consta en los anexos de la historia clínica de la accionante, en la que se reitera tanto que la accionante sufre de "*reumatismo de tejidos blandos*", como las recomendaciones realizadas a la paciente y el empleador en el concepto médico del dieciocho (18) de agosto de 2015[34].

Información allegada por la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, el dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

31. Mediante oficio 1.2.7-38-2017pqr24502 del diecisiete (17) de mayo de dos mil diecisiete (2017), recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el dieciocho (18) de mayo del mismo año, la señora Rocío del Pilar Corredor Suárez, Profesional Universitario de Gestión de Personal de la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, remitió al expediente copia del oficio con fecha del seis (6) de diciembre de 2016, mediante el cual la señora Pico Cáceres desistió de la solicitud de traslado por permuta, agradeciéndole a la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá por haber tenido en cuenta su petición y solicitando que se le tenga en cuenta para

[33] Según consta en cuaderno 3, folios 66-120.
[34] Según consta en cuaderno 3, folios 122-131.

un traslado a una plaza que cumpla con las condiciones del concepto médico laboral, tal como lo había solicitado como primera medida en su petición radicada el 12 de octubre de 2016[35].

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

32. Esta Corte es competente para conocer de esta acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, así como en virtud del Auto del veintisiete (27) de enero de 2017, expedido por la Sala de Selección de Tutelas Número Uno de esta Corte, que decidió someter a revisión la decisión adoptada por los jueces de instancia.

B. CUESTIONES PREVIAS – PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

33. En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991 y la reiterada jurisprudencia constitucional sobre la materia[36], la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario. Por lo anterior, solo procede como mecanismo de protección *definitivo* (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial; o (ii) cuando existiendo ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, a la luz de las circunstancias del caso concreto. Además, procederá como mecanismo *transitorio* cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable en un derecho fundamental[37]. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, el accionante deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela y la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario[38].

34. Teniendo en cuenta lo anterior, a continuación se realizará un análisis en el caso concreto de la procedencia de la acción de tutela.

<u>Procedencia de la acción de tutela – Caso concreto</u>

---

[35] Según consta en cuaderno 3, folio 132-133.

[36] Ver, entre otras, sentencias T-119 de 2015, T-250 de 2015, T-446 de 2015, T-548 de 2015 y T-317 de 2015.

[37] Acerca del perjuicio irremediable, esta Corte ha señalado que debe reunir ciertos requisitos para que torne procedente la acción de tutela, a saber: "*(i) que se trate de un hecho cierto e inminente; (ii) que las medidas a tomar deben ser urgentes; (iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente (iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables.*" Ver sentencia T-896 de 2007, entre otras.

[38] Al respecto, el Decreto 2591 de 1991 en su artículo 8 establece lo siguiente: "*[a]ún cuando el afectado disponga de otro medio de defensa judicial, la acción de tutela procederá cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En el caso del inciso anterior, el juez señalará expresamente en la sentencia que su orden permanecerá vigente sólo durante el término que la autoridad judicial competente utilice para decidir de fondo sobre la acción instaurada por el afectado. En todo caso el afectado deberá ejercer dicha acción en un término máximo de cuatro (4) meses a partir del fallo de tutela*".

35. *Legitimación por activa:* Con base en lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991[39], la Corte Constitucional ha concretado las opciones de ejercicio de la acción de tutela, para el que existe la posibilidad "*(i) del ejercicio directo, es decir, quién interpone la acción de tutela es a quien se le está vulnerando el derecho fundamental; (ii) por medio de representantes legales, como en el caso de los menores de edad, los incapaces absolutos, los interdictos y las personas jurídicas; (iii) por medio de apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción se debe anexar el poder especial para el caso o, en su defecto, el poder general respectivo; y (iv) por medio de agente oficioso.*"[40].

36. En el presente caso, la acción de tutela resulta procedente en la medida en que fue interpuesta por la accionante, Bertha Marina Pico Cáceres, a nombre propio, de acuerdo con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, de modo que se cumple con el requisito de legitimación por activa.

37. *Legitimación por pasiva:* De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución, así como en los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra cualquier acción u omisión en que incurra una autoridad pública.

38. En el caso bajo estudio, se encuentra satisfecho el requisito de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la entidad demandada es la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, como autoridad pública que desempeña sus funciones en el nivel territorial, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 715 de 2001.

39. *Inmediatez:* De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, a pesar de no existir un término de caducidad para acudir a la acción de tutela, ésta debe presentarse en un término prudente y razonable después de ocurrir los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos[41]. De este modo, ha dicho este Tribunal que esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el hecho vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse en cada caso concreto, atendiendo a los principios de razonabilidad y proporcionalidad[42].

40. En el presente caso, encontramos que: (i) la última solicitud de traslado por parte de la accionante, antes de la presentación de la acción de tutela, fue realizada el quince (15) de abril de 2016; (ii) la respuesta a dicha solicitud de traslado fue emitida el tres (3) de junio de 2016; y (iii) la acción de tutela fue

---

[39] Decreto 2591 de 1991. Artículo 10. Legitimidad e interés. *"La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales."*

[40] Ver, entre otras, sentencia T-531 de 2002.

[41] Ver, entre otras, las sentencias T-055 de 2008, T-495 de 2005, T-575 de 2002, T-900 de 2004 y T-403 de 2005.

[42] Ver sentencia T-606 de 2004.

interpuesta el diez (10) de junio de 2016. Como se observa, transcurrió un tiempo supremamente corto entre la respuesta a la solicitud de traslado emitida por la accionada y el momento de interposición del recurso de amparo, por lo que la Sala considera que en el presente caso se cumple con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad y, en consecuencia, se encuentra satisfecho el requisito de inmediatez.

41. *Subsidiariedad de la acción de tutela:* De conformidad con el artículo 86 de la Carta y el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela circunscribe la procedencia del amparo a tres escenarios: (i) la parte interesada no dispone de otro medio judicial de defensa; (ii) existen otros medios de defensa judicial, pero son ineficaces para proteger derechos fundamentales en el caso particular, o (iii) para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

42. En desarrollo de lo anterior, se ha establecido que aun existiendo otros mecanismos a los cuales puede acudir la parte demandante, la acción de tutela está llamada a prosperar cuando se comprueba que los mismos (i) no son lo suficientemente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, evento en el cual se otorgará un amparo transitorio[43]; o (ii) no son lo suficientemente idóneos para brindar un amparo integral, caso el cual la tutela procederá como mecanismo definitivo de protección[44].

43. Lo anterior puede verse reflejado en la sentencia SU-961 de 1999, en la que esta Corte consideró que: "*en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria*". La segunda

---

[43] El artículo 86 del Texto Superior dispone que: "(…) Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (…)" La jurisprudencia constitucional ha establecido que la acción de tutela procede como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, cuando se presenta una situación de amenaza de vulneración de un derecho fundamental susceptible de concretarse y que pueda generar un daño irreversible. Para determinar la configuración de un perjuicio irremediable, en criterio de este Tribunal, deben concurrir los siguientes elementos: (i) el perjuicio ha de ser inminente, es decir, que está por suceder; (ii) las medidas que se requieren para conjurarlo han de ser urgentes; (iii) el perjuicio debe ser grave, esto es, susceptible de generar un daño transcendente en el haber jurídico de una persona; y (iv) exige una respuesta impostergable para asegurar la debida protección de los derechos comprometidos. Véanse, entre otras, las Sentencias C-225 de 1993 y T-808 de 2010.

[44] Esta hipótesis de procedencia se deriva de lo previsto en el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, conforme al cual: *"La acción de tutela no procederá: 1) Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante".* Subrayado por fuera del texto original. Sobre esta regla constitucional, se pueden consultar, entre otras, las Sentencias T-740 de 2015, T-568 de 2015, T-823 de 2014, T-885 de 2013, T-1007 de 2012, T-179 de 2003, T-500 de 2002, T-135 de 2002, T-1062 de 2001, T-482 de 2001, SU-1052 de 2000, T-815 de 2000, T-418 de 2000, T-156 de 2000, T-716 de 1999, SU-086 de 1999, T-554 de 1998, T-384 de 1998 y T-287 de 1995.

posibilidad es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de forma idónea, circunstancia en la cual es procedente conceder el amparo de manera directa, como mecanismo de protección definitiva de los derechos fundamentales[45].

44. De manera particular, frente a la cuestión bajo estudio, la jurisprudencia ha destacado que el mecanismo de la acción de tutela no es procedente, por regla general, para solicitar el traslado de un docente del sector público, "*por cuanto una decisión en tal sentido depende de la petición directa que se formule por el educador, la cual debe agotar el proceso administrativo, ordinario o extraordinario, dispuesto en la Ley 715 de 2001 y en el Decreto 520 de 2010"*[46]. Además, una vez se haya surtido dicho trámite, la respuesta que se brinde por la administración es susceptible de ser controvertida, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo[47]. De este modo, la posibilidad de oponerse a actos administrativos se encuentra dentro de las hipótesis previstas en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuando al consagrar el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho se dispone que: *"Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho (…)"*.

45. Conviene recordar que la Corte Constitucional ha señalado de manera general que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho es idónea y efectiva para proteger derechos que puedan verse amenazados o vulnerados por actuaciones de la administración[48]. Igualmente, después de realizar un estudio de la manera como se encuentran reguladas en la Ley 1437 de 2011, ha señalado que las medidas cautelares que pueden solicitarse en el marco de los procesos iniciados con base en las acciones previstas en la mencionada ley

---

[45] Véanse, además, las Sentencias T-179 de 2003, T-500 de 2002, T-135 de 2002, T-1062 de 2001, T-482 de 2001, SU-1052 de 2000, T-815 de 2000, T-418 de 2000, T-156 de 2000, T-716 de 1999, SU-086 de 1999, T-554 de 1998, T-384 de 1998 y T-287 de 1995, entre otras.

[46] Ver sentencia T-316 de 2016.

[47] **Ley 1437 de 2011. Artículo 104. De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.** "*La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa. // Igualmente conocerá de los siguientes procesos: // 1. Los relativos a la responsabilidad extracontractual de cualquier entidad pública, cualquiera que sea el régimen aplicable. // 2. Los relativos a los contratos, cualquiera que sea su régimen, en los que sea parte una entidad pública o un particular en ejercicio de funciones propias del Estado. // 3. Los relativos a contratos celebrados por cualquier entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios en los cuales se incluyan o hayan debido incluirse cláusulas exorbitantes. // 4. Los relativos a la relación legal y reglamentaria entre los servidores públicos y el Estado, y la seguridad social de los mismos, cuando dicho régimen esté administrado por una persona de derecho público. // 5. Los que se originen en actos políticos o de gobierno. // 6. Los ejecutivos derivados de las condenas impuestas y las conciliaciones aprobadas por esta jurisdicción, así como los provenientes de laudos arbitrales en que hubiere sido parte una entidad pública; e, igualmente los originados en los contratos celebrados por esas entidades. // 7. Los recursos extraordinarios contra laudos arbitrales que definan conflictos relativos a contratos celebrados por entidades públicas o por particulares en ejercicio de funciones propias del Estado. // Parágrafo. Para los solos efectos de este Código, se entiende por entidad pública todo órgano, organismo o entidad estatal, con independencia de su denominación; las sociedades o empresas en las que el Estado tenga una participación igual o superior al 50% de su capital; y los entes con aportes o participación estatal igual o superior al 50%".* (Se subraya fuera del texto original)

[48] Ver, sentencia T-030 de 2015.

tienen esas mismas características[49]. Por esta razón, resulta en principio improcedente la acción de tutela contra actuaciones de la administración cuando no se ha presentado una acción contenciosa en la cual se pueden solicitar medidas cautelares. Al respecto, ha dicho que "*[p]or regla general, es improcedente la acción de tutela contra actos administrativos, por cuanto los medios de control y las medidas cautelares establecidos en la Ley 1437 de 2011 se presumen idóneos y eficaces para adelantar el control de legalidad de dichos actos*"[50].

46. Sumado a lo anterior, esta misma Corte ha manifestado que si bien, como se dijo, la regla general es la improcedencia de la acción de tutela en casos como el aquí estudiado debido a la existencia de otros mecanismos de defensa para controvertir la decisión tomada, de forma excepcional se presentan algunos supuestos en los que puede considerarse que existe una inminente amenaza o vulneración del orden constitucional y por tanto se hace imperiosa la intervención del juez de tutela[51]. En este sentido, se ha dispuesto que *"para que el juez constitucional pueda entrar a pronunciarse sobre una decisión de traslado laboral, se requiere lo siguiente: (i) que la decisión sea ostensiblemente arbitraria, en el sentido que haya sido adoptada sin consultar en forma adecuada y coherente las circunstancias particulares del trabajador, e implique una desmejora de sus condiciones de trabajo (T-715 de 1996 y T-288 de 1998); y (ii) que afecte en forma clara, grave y directa los derechos fundamentales del actor o de su núcleo familiar."*[52] Por esta razón, se ha admitido que la intervención de juez de tutela se encuentra condicionada "*a un examen particular de las circunstancias fácticas que rodean cada caso concreto, en las cuales se deberá comprobar la existencia de una carga desproporcionada en cabeza del docente, por virtud de la cual se pueda acreditar que el hecho de someterlo a los tiempos del procedimiento ordinario de traslado, conduciría a un escenario de amenaza real o de vulneración de los derechos fundamentales del docente o de su núcleo familiar"*[53].

47. En el presente caso, esta Sala encuentra que la señora Pico Cáceres fue trasladada el primero (1º) de febrero de 2016 mediante la Resolución Nº 00189, tras la oferta de diferentes sedes de traslado por parte de la administración y luego de aceptar uno de esos destinos, del municipio de Chita –Boyacá-, al municipio de Gachantivá –Boyacá-. La parte accionada, en su escrito de contestación, resaltó que resultaba llamativo que la accionante no hubiese recurrido oportunamente dicha resolución, oponiéndose al lugar al que fue trasladada por no corresponder con las recomendaciones médicas.

Ante la situación anteriormente descrita, esta Sala destaca que si bien le asiste razón a la accionada en su consideración sobre el hecho que la accionante debió hacer uso de los recursos disponibles de manera oportuna, acudiendo a

---

[49] Ver, sentencia T-733 de 2014.
[50] Ver, sentencia T-427 de 2015.
[51] Ver sentencia T-608 de 2014
[52] Sentencia T-065 de 2007 reiterada en las sentencias T-316 de 2016, T-489 de 2015, T-608 de 2014, T-236 de 2013, T-543 de 2009 y T-280 de 2009.
[53] Sentencia T-316 de 2016. Al respecto ver también sentencias: T-351 de 2014, T-029 de 2010 y T-065 de 2007.

la acción de nulidad y restablecimiento del derecho referida líneas atrás (ver *supra*, numerales 44 y 45), por ser este mecanismo el que, por regla general, es idóneo y eficaz, en el presente caso éste no resultaba idóneo en la medida en que en nada hubiera contribuido a la protección de su derecho a la salud, el cual buscaba ser protegido con su solicitud de traslado inicial, pues retrotraer los efectos de dicha resolución de traslado hubiera hecho que la accionante retornara al municipio de Chita –Boyacá-, lugar donde igualmente se encontraba en peligro su derecho fundamental a la salud[54].

48. Sumado a lo anterior, y con base en lo mencionado líneas atrás, esta Corte ha reiterado que para justificar la procedencia excepcional de la acción de tutela en materia de traslados laborales, debe verificarse, en primer lugar, que la decisión tomada (en este caso aquella que niega el traslado) sea ostensiblemente arbitraria, en el sentido que haya sido adoptada sin consultar en forma adecuada y coherente las circunstancias particulares del trabajador; y en segundo lugar, que se presente una afectación clara, grave y directa de los derechos fundamentales de la parte accionante.

49. Sobre este último presupuesto, la Corte ha precisado que puede verse afectado en forma grave un derecho fundamental en los siguientes eventos[55]:

a. Cuando el traslado laboral genera serios problemas de salud, "*especialmente porque en la localidad de destino no existan condiciones para brindarle el cuidado médico requerido*"[56].

b. Cuando el traslado pone en peligro la vida o la integridad del servidor o de su familia[57].

c. En los casos en que las condiciones de salud de los familiares del trabajador pueden incidir, dada su gravedad e implicaciones, en la decisión acerca de la constitucionalidad del traslado.

d. En eventos en los que la ruptura del núcleo familiar va más allá de una simple separación transitoria, ha sido originada por causas distintas al traslado mismo o se trata de circunstancias de carácter superable.

50. En el caso bajo estudio, resulta claro para la Sala que las negativas dadas por parte de la administración a las solicitudes de traslado de la accionante (ver *supra* numerales 10 y 12) se fundamentaron, de manera general, en que dichas peticiones, al tratarse de una permuta, debían someterse al trámite ordinario de traslado y, por ende, al calendario establecido para ello, por lo que la accionante habría presentado dichas solicitudes de manera extemporánea. Lo anterior, en consideración de esta Sala, podría llegar a

---

[54] Esto, siguiendo lo establecido por la sentencia T-040 de 2016, en la que se estableció que "*el medio debe ser idóneo, lo que significa que debe ser materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales*".
[55] Ver, sentencia T-543 de 2009.
[56] Al respecto ver sentencias T- 330 de 1993, T 483 de 1993, T-131 de 1995, T- 514 de 1996, T-181 de 1996, T- 715 de 1996, T-516 de 1997, T-208 de 1998 y T-532 de 1998.
[57] Ver sentencias T-532 de 29 de 1996 y T-120 de 1997.

considerar de manera preliminar que la entidad accionada no consultó en forma adecuada y coherente las circunstancias particulares del trabajador, en la medida en que obligaba a la actora a esperar hasta la apertura de un nuevo proceso de traslado con base en el calendario escolar, conociendo advertencias como la formulada por el Rector de la Institución Educativa Juan José de Neira del municipio de Gachantivá, quien informó que esta institución no podía garantizar los derechos de la accionante, pues debido a sus condiciones, no se ajustaba a ninguna de las exigencias formuladas por el concepto médico laboral, situación que también fue aceptada por la señora Pico Cáceres.

51. Por su parte, esta Sala considera que, de igual modo, se constata una amenaza grave a los derechos fundamentales de la accionante, en la medida en que el municipio en el que se encuentra ésta no ofrece condiciones para brindar el cuidado médico requerido, enmarcándose así en el presupuesto (a) descrito en el numeral 49 visto líneas atrás.

52. Por todo lo anterior, esta Sala considera que en este caso el juez constitucional se encuentra facultado para intervenir con el fin de proteger los derechos fundamentales aparentemente vulnerados. Esto, debido a la inexistencia de un mecanismo eficaz para la protección de los derechos de la accionante, lo que lleva a concluir que se encuentra satisfecho el requisito de subsidiariedad y se procederá a realizar el estudio de fondo del presente caso.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

De conformidad con los hechos expuestos en la Sección I anterior, corresponde a la Corte analizar si:

53. Las actuaciones de la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá vulneraron los derechos fundamentales de petición, salud y debido proceso de la docente Bertha Marina Pico Cáceres, como consecuencia de haberse negado el traslado laboral solicitado del municipio de Gachantivá –Boyacá-, donde desempeña sus labores actualmente, al municipio de Soatá –Boyacá-, donde trabaja la profesora Sonia Esperanza Suesca Rodríguez, con quien se busca la permuta frente al lugar de trabajo.

54. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala procederá a analizar: (i) el ejercicio del *ius variandi* para la prestación efectiva del servicio público de educación, sus límites ante las solicitudes de traslado de docentes y el debido proceso administrativo; (ii) la solicitud de traslado de docente como ejercicio del derecho fundamental de petición; (iii) el derecho fundamental a la salud y el diagnóstico como componente integral de este derecho; y (iv) resolver el caso concreto.

D. EL EJERCICIO DEL *IUS VARIANDI* PARA LA PRESTACIÓN EFECTIVA DEL SERVICIO PÚBLICO DE EDUCACIÓN, SUS LÍMITES ANTE LAS SOLICITUDES DE TRASLADO DE DOCENTES Y EL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA.

55. El servicio público de educación, cuando se presta a través de instituciones del Estado, supone el desenvolvimiento de la función pública y el sometimiento a unas reglas que definen la relación laboral que surge entre los docentes y la administración. Uno de los principales instrumentos que rigen esa relación es el *ius variandi*, el cual ha sido identificado como una herramienta fundamental en la prestación efectiva del servicio público de educación, a partir del poder de subordinación que se ejerce[58]. Con fundamento en lo anterior, se ha admitido que si bien la administración cuenta con una amplia facultad para proceder a la reubicación laboral de la planta de docentes que presta sus servicios al Estado, ésta no es ilimitada[59].

Bajo este panorama, la Corte ha determinado que la facultad antes mencionada "*se materializa en la posibilidad que tiene la respectiva autoridad nominadora, en este caso, la administración pública, de modificar la sede de la prestación de los servicios personales, bien sea de oficio para garantizar una continua, eficiente y oportuna prestación del servicio público de educación cuando las necesidades así lo impongan, o bien por la solicitud de traslado que realice directamente un docente*"[60].

En esa medida, como lo expresó recientemente este Tribunal mediante la sentencia T-316 de 2016:

> *"[a]un cuando en principio esta facultad es discrecional del empleador, en todo caso su ejercicio debe atender a las circunstancias específicas del trabajador. En otras palabras, para adoptar esta determinación existe la carga de consultar el estado de salud, el escenario familiar, el lugar y tiempo de trabajo, las condiciones salariales, el rendimiento demostrado, entre otras variables relevantes para garantizar el trabajo en condiciones dignas. Precisamente, la Corte ha señalado que este poder de subordinación debe ser empleado sin generar una*

---

[58] El *ius variandi* ha sido definido como una facultad a través de la cual el empleador puede modificar las condiciones bajo las cuales se presta el servicio por parte del trabajador, a partir de las necesidades o exigencias que se vayan presentando. En particular, dichas condiciones se relacionan con el modo, lugar, cantidad y tiempo de trabajo. Ver sentencias T-065 de 2007, T-561 de 2013, T-351 de 2014, T-682 de 2014, T-213 de 2015, T-316 de 2016, entre otras.

[59] Frente al sector público, la Corte ha señalado que la administración goza de un amplio margen de discrecionalidad para modificar la ubicación territorial de sus funcionarios o para adecuar el ejercicio de sus funciones, con miras a lograr una adecuada y mejor prestación del servicio. Al respecto, se ha dicho que: *"(…) la estructura interna que tienen muchas de las entidades del Estado, en razón a los fines que constitucionalmente les ha sido confiados, requieren de una planta de personal de carácter global y flexible, que les permita tener la capacidad suficiente para cumplir cabalmente con las funciones a su cargo, pudiendo por lo tanto, reubicar o trasladar a sus funcionarios en cualquiera de sus diferentes sedes o dependencias, en el nivel territorial o nacional*". Ver sentencia T-752 de 2001.

[60] Ver, sentencia T-561 de 2013.

afectación desproporcionada de los derechos fundamentales del trabajador, pues, evidentemente, en ciertas circunstancias una reubicación laboral puede llegar a afectar la vida familiar más allá de lo razonable, imponiendo cargas excesivas en términos de garantía a derechos como la salud, la educación o la integridad del núcleo familiar"[61].

Determinado lo anterior, a continuación se procederá a analizar el marco jurídico que rige el traslado de docentes en Colombia de cara al ejercicio del *ius variandi* en los términos vistos líneas atrás.

56. En materia de educación pública, el artículo 22 de la Ley 715 de 2001 le otorga al nominador la facultad discrecional de trasladar a docentes o directivos docentes, con el fin de asegurar la debida prestación de este servicio público[62], realizando el derecho fundamental a la educación de los niños. Esta norma se complementa con lo dispuesto en el artículo 52 del Decreto 1278 de 2002, en el que se señala que la situación administrativa del traslado se presenta *"cuando se provee un cargo docente o directivo docente vacante definitivamente, con un educador en servicio activo que ocupa en propiedad otro con funciones afines y para el cual se exijan los mismos requisitos aunque sean de distintas entidades territoriales"*. Sumado a esto, en el artículo 53 del mismo Decreto se establece que los traslados proceden: *"a) Discrecionalmente por la autoridad competente, cuando para la debida prestación del servicio se requiera el traslado de un docente o directivo docente dentro del mismo distrito o municipio, o dentro del mismo departamento cuando se trate de municipios no certificados, con el fin de garantizar un servicio continuo, eficaz y eficiente; b) Por razones de seguridad debidamente comprobadas; c) Por solicitud propia."*[63].

El Decreto 520 de 2010, recopilado en los artículos 2.4.5.1.1 - 2.4.5.1.8 del Decreto Único Reglamentario del Sector Educación[64], por su parte, reglamenta el artículo 22 de la Ley 715 de 2001 en relación con el proceso de traslado de docentes y directivos docentes. Frente a los traslados por solicitud propia del docente, dicho decreto consagra dos modalidades de procesos que se pueden llevar acabo: (i) por una parte, el *proceso ordinario*, que se caracteriza por la

---

[61] Al respecto pueden verse también las sentencias T-355 de 2000, T-065 de 2007 y T-682 de 2014, entre otras.

[62] **Ley 715 de 2001. Artículo 22. Traslados.** "*Cuando para la debida prestación del servicio educativo se requiera el traslado de un docente o directivo docente, este se ejecutará discrecionalmente y por acto debidamente motivado por la autoridad nominadora departamental, distrital o del municipio certificado cuando se efectúe dentro de la misma entidad territorial. // Cuando se trate de traslados entre departamentos, distritos o municipios certificados se requerirá, además del acto administrativo debidamente motivado, un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales. // Las solicitudes de traslados y las permutas procederán estrictamente de acuerdo con las necesidades del servicio y no podrán afectarse con ellos la composición de las plantas de personal de las entidades territoriales. // El Gobierno Nacional reglamentará esta disposición*".

[63] Cabe aclarar que con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el citado artículo 53 del Decreto 1278 de 2002, esta Corporación declaró la exequibilidad del literal a), "*en el entendido que esa facultad discrecional debe ser consecuencia de la necesidad del servicio, con evaluación de las condiciones subjetivas del trabajador y siempre y cuando se respeten las condiciones mínimas de afinidad funcional entre el cargo al que fue inicialmente vinculado y el nuevo destino*". Véase, al respecto, la sentencia C-734 de 2003.

[64] Decreto 1075 de 2015. "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*".

existencia de un cronograma vinculado con el calendario estudiantil y con la realización de una convocatoria en la que se publicitan las vacantes existentes; y (ii) por la otra, el *proceso extraordinario*, cuya práctica puede realizarse en cualquier época del año, sin necesidad de sujetarse a un procedimiento reglado, siempre que concurran circunstancias excepcionales como, por ejemplo, motivos de seguridad personal o problemas de salud que afecten al docente.

57. El *proceso ordinario de traslado* se encuentra consagrado en el artículo 2.4.5.1.2 del Decreto 1075 de 2015[65]. Como fue mencionado anteriormente, su procedencia se sujeta a períodos específicos de tiempo, con la finalidad de que no se afecte la oportuna prestación del servicio de educación. Para tal efecto, cada entidad territorial debe valorar su planta de personal con miras a garantizar el funcionamiento de sus establecimientos educativos y así poder expedir un reporte anual de vacantes definitivas que podrán ser provistas a través de proceso ordinario de traslado. Para ello, se debe cumplir con el

---

[65] El artículo 2.4.5.1.2 del Decreto 1075 de 2015, reproduciendo el artículo 2º del Decreto 520 de 2010, establece lo siguiente: "***Proceso ordinario de traslados.*** *Adoptada y distribuida la planta de personal docente y directivo docente de conformidad con los artículos 6° y 7° de la Ley 715 de 2001, cada entidad territorial certificada en educación deberá implementar el proceso para tramitar los traslados que tengan origen en solicitud de los docentes o directivos docentes, el cual debe desarrollarse así:* ***1.*** *El Ministerio de Educación Nacional fijará cada año, antes de la iniciación del receso estudiantil de que trata el Decreto 1373 de 2007, el cronograma para la realización por parte de las entidades territoriales certificadas del proceso de traslados ordinarios de docentes y directivos docentes al servicio de las entidades territoriales certificadas, con el fin de que al inicio del siguiente año escolar los docentes trasladados se encuentren ubicados en los establecimientos educativos receptores para la oportuna prestación del servicio educativo. //* ***2.*** *Cada entidad territorial certificada expedirá un reporte anual de vacantes definitivas, por establecimiento educativo, considerando las sedes, haciendo uso del sistema de información de recursos humanos del que disponga, con corte a 30 de octubre de cada año para calendario A y 30 de mayo para calendario B. //* ***3.*** *Con base en el cronograma fijado por el Ministerio de Educación Nacional y el reporte anual de vacantes, antes de la iniciación del receso estudiantil previsto en el Decreto 1373 de 2007, la entidad territorial certificada convocará al proceso de traslado mediante acto administrativo, en el cual detallará las necesidades del servicio educativo por atender mediante traslado ordinario de docentes y directivos docentes, con la indicación del cargo directivo o del área de desempeño para el caso de los docentes, localización del establecimiento educativo, considerando las sedes, requisitos, oportunidad y procedimiento para la inscripción en el proceso de traslados, información sobre los criterios de priorización para la definición de los mismos, fechas para la verificación del cumplimiento de los requisitos y de expedición de los actos administrativos de traslado.* ***4.*** *Cada entidad territorial certificada deberá realizar la difusión de la convocatoria durante un periodo mínimo de quince (15) días hábiles, anteriores a la fecha en la cual dé inicio a la inscripción en el proceso ordinario de traslados, a través de los medios más idóneos de que disponga. En todo caso, realizará la difusión en el sitio web de la secretaría de educación correspondiente y en lugar de fácil acceso al público.* ***5.*** *Cumplidas las actividades programadas en el cronograma del proceso de traslados, la autoridad nominadora de cada entidad territorial certificada adoptará la decisión que corresponda y la comunicará al docente o directivo docente, así como a los rectores o directores rurales de los establecimientos educativos donde se hayan de producir los cambios. //* ***Parágrafo 1º.*** *Antes de la expedición de los actos administrativos que dispongan los traslados a los que haya lugar, la entidad territorial publicará por lo menos durante cinco (5) días hábiles, la lista de traslados por realizar como resultado del proceso ordinario de traslados, con el fin de recibir las solicitudes de ajuste que los docentes y directivos docentes participantes en el proceso y la organización sindical respectiva quieran formular, las cuales serán evaluadas y resueltas por la entidad territorial dentro del cronograma fijado. //* ***Parágrafo 2º.*** *Los traslados entre departamentos, distritos o municipios certificados, solicitados por docentes o directivos docentes, se tramitarán por el proceso dispuesto en este artículo y requieren adicionalmente convenio interadministrativo entre las entidades territoriales remisora y receptora, en el cual se convendrán entre otros aspectos las fechas de efectividad del traslado y de producción de efectos y responsabilidades fiscales. // Cuando se trate de permuta, con estricta sujeción a la atención de las necesidades del servicio educativo, según lo establecido en el inciso 3° del artículo 22 de la ley 715 de 2001, no será autorizado el traslado por la autoridad nominadora si a uno de los dos solicitantes le faltan cinco (5) años o menos de servicio para alcanzar la edad de retiro forzoso. //* ***Parágrafo 3º.*** *El traslado en ningún caso implica ascenso en el Escalafón Docente, ni interrupción en la relación laboral, ni puede afectar la composición de la planta de personal*".

cronograma fijado por el Ministerio de Educación Nacional, antes del inicio del receso estudiantil de que trata el Decreto 1373 de 2007[66], con el fin de que al siguiente año escolar, *"los docentes trasladados se encuentren ubicados en los establecimientos educativos receptores"*[67], en aras de garantizar la continua *"prestación del servicio educativo*"[68].

58. Así las cosas, con base en el cronograma fijado por el Ministerio de Educación Nacional y el reporte anual de vacantes, la entidad territorial certificada convocará al proceso de traslado mediante acto administrativo "*en el cual detallará las necesidades del servicio educativo por atender mediante traslado ordinario de docentes y directivos docentes*"[69]. Sumado a ello, cada entidad territorial certificada deberá realizar la difusión de la convocatoria durante un periodo mínimo de quince (15) días hábiles anteriores a la fecha en la cual se dé inicio a la inscripción en el proceso ordinario[70].

59. Cuando la reubicación se realice dentro de la misma entidad territorial, solo se requerirá un acto administrativo debidamente motivado por la autoridad nominadora, y cuando se trate de traslados entre departamentos, distritos o municipios certificados, debe haber, además, un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales involucradas. En este último supuesto deben encontrarse por los menos dos partes: (i) la entidad territorial remisora y (ii) la entidad territorial receptora[71].

60. Para que este proceso resulte exitoso, la entidad remisora deberá dar vía libre a la petición y proceder a desvincular al docente de su planta de personal. Por su parte, la entidad receptora tendrá que valorar las posibles vacantes que existan atendiendo a las necesidades de prestación del servicio y, de ser posible, bajo dicho parámetro, nombrarlo en un cargo de iguales o mejores condiciones al que se encontraba[72]. Este procedimiento debe tener como fin último la satisfacción del criterio de eficiencia en la prestación del servicio público de educación y el respeto por los derechos fundamentales de los

---

[66] Esta norma fue incorporada por los artículos 2.3.3.1.11.1 a 2.3.3.1.11.3 al Decreto Único Reglamentario del Sector Educación. El artículo 1 del Decreto 1373 de 2007 dispone que: "*Los establecimientos de educación preescolar, básica y media incorporarán en su calendario académico cinco (5) días de receso estudiantil en la semana inmediata anterior al día feriado en que se conmemora el descubrimiento de América. // Esta semana de receso estudiantil no modifica el tiempo de clase que deben dedicar los establecimientos educativos al desarrollo de las áreas obligatorias y fundamentales establecidas en la Ley 115 de 1994 en sus decretos reglamentarios*".
[67] Decreto 1075 de 2015, artículo 2.4.5.1.2, núm. 1.
[68] Ibídem.
[69] Decreto 1075 de 2015, artículo 2.4.5.1.2, núm. 3.
[70] Decreto 1075 de 2015, artículo 2.4.5.1.2, núm. 4.
[71] Ver, sentencia T-316 de 2016. El parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto 520 de 2010 dispone que: "*Los traslados entre departamentos, distritos o municipios certificados, solicitados por docentes o directivos docentes, se tramitarán por el proceso dispuesto en este artículo y requieren adicionalmente convenio interadministrativo entre las entidades territoriales remisora y receptora, en el cual se convendrán entre otros aspectos las fechas de efectividad del traslado y de producción de efectos y responsabilidades fiscales. (…)*".
[72] En el Decreto Ley 1278 de 2002 "[p]*or el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente*", se establece que: "[s]*e produce traslado cuando se provee un cargo docente o directivo docente vacante definitivamente, con un educador en servicio activo que ocupa en propiedad otro con funciones afines y para el cual se exijan los mismos requisitos, aunque sean de distintas entidades territoriales*". Véase también la Sentencia T-353 de 1999.

docentes o directivos docentes[73].

61. De igual manera, como ya se mencionó, es importante resaltar el hecho que para finalizar el procedimiento de traslado de un docente, cuando dicha decisión supera los límites territoriales de la entidad nominadora, se exige celebrar un convenio interadministrativo. Esta figura supone la existencia de *"un consenso de voluntades entre entidades públicas"*[74], el cual genera obligaciones entre las partes que lo suscriben. En todo caso, por su carácter dispositivo, cada entidad territorial involucrada tiene la posibilidad de concertar los términos del traslado atendiendo a las particularidades de su localización geográfica, de manera que, bajo ninguna circunstancia, se comprometa la prestación eficiente del servicio educativo[75].

62. Finalmente, para la toma de decisiones y con el fin de priorizar los traslados, este proceso se sujeta a ciertos parámetros objetivos como el tiempo de permanencia en el establecimiento educativo en donde el docente se encuentra prestando el servicio, la obtención de reconocimientos y la postulación a vacantes del mismo perfil y nivel académico[76].

63. El *proceso extraordinario de traslado*, por otro lado, parte de la base de reconocer la existencia de escenarios en los que la solicitud de traslado no puede sujetarse a la rigurosidad del procedimiento ordinario, por la ocurrencia de circunstancias excepcionales en la prestación del servicio, o por las condiciones de urgencia y/o vulnerabilidad en que se encuentra el docente, las cuales demandan una respuesta oportuna por parte de la administración para evitar la afectación de sus derechos fundamentales[77].

64. El proceso extraordinario de traslado funciona en el supuesto en que el docente o directivo docente no puede esperar hasta la finalización del calendario estudiantil para que se formalice su traslado, pues dicha solicitud se podrá llevar a cabo en cualquier momento, a partir de la acreditación de las circunstancias excepcionales que la justifican. Precisamente, por su carácter especial, se entiende que no produce una afectación irracional en la prestación

---

[73] Ver, sentencia T-316 de 2016.
[74] Ver, sentencia T-442 de 2014.
[75] Ver, sentencia T-316 de 2016.
[76] **Decreto 1075 de 2015**. **Artículo 2.4.5.1.3. "*Criterios para la inscripción.*** *Para la inscripción en el proceso ordinario de traslados a que se refiere este decreto, la entidad territorial certificada deberá garantizar condiciones objetivas de participación de los docentes y directivos docentes interesados y adoptará, por lo menos, los siguientes criterios: // **1.** Lapso mínimo de permanencia del aspirante en el establecimiento educativo en el cual se encuentra prestando el servicio como docente o directivo docente. // **2.** Postulación a vacantes del mismo perfil y nivel académico*"; **Artículo 2.4.5.1.4. Criterios para la decisión del traslado.** "*En el acto administrativo de convocatoria se deberán hacer explícitos, por lo menos, los siguientes criterios para la adopción de las decisiones de traslado y orden de selección: // - Obtención de reconocimientos, premios o estímulos por la gestión pedagógica. // - Mayor tiempo de permanencia en el establecimiento educativo en el cual se encuentra prestando el servicio docente o directivo docente el aspirante. // - Necesidad de reubicación laboral del docente o directivo docente a otro municipio, por razones de salud de su cónyuge o compañero (a) permanente, o hijos dependientes, de conformidad con la ley. // Cuando dos o más docentes o directivos docentes estén en igualdad de condiciones para ser trasladados al mismo lugar de desempeño de funciones, el nominador adoptará la decisión previo concepto del rector o director rural del establecimiento educativo receptor cuando se trate de docentes, o del consejo directivo del establecimiento educativo receptor cuando se trate de directivos docentes. Si tal concepto no se produce dentro de los cinco (5) días siguientes a su requerimiento, el nominador adoptará la decisión del caso*".
[77] Ver, sentencia T-316 de 2016.

del servicio público de la educación, en la medida en que no se trata de habilitar un escenario de movilidad permanente de los educadores. En este sentido, el artículo 2.4.5.1.5 del Decreto 1075 de 2015 establece:

> *"**Artículo 2.4.5.1.5. Traslados no sujetos al proceso ordinario**. La autoridad nominadora efectuará el traslado de docentes o directivos docentes mediante acto administrativo debidamente motivado, en cualquier época del año lectivo, sin sujeción al proceso ordinario de traslados de que trata este decreto, cuando se originen en: // **1.** Necesidades del servicio de carácter académico o administrativo, que deban ser resueltas discrecionalmente para garantizar la continuidad de la prestación del servicio educativo. // En tal caso, el nominador de la entidad territorial debe adoptar la decisión correspondiente considerando, en su orden, las solicitudes que habiendo aplicado al último proceso ordinario de traslado no lo hayan alcanzado. // **2.** Razones de seguridad fundadas en la valoración de riesgo adoptada con base en la reglamentación que establezca el Ministerio de Educación Nacional. // **3.** Razones de salud del docente o directivo docente, previo dictamen médico del comité de medicina laboral del prestador del servicio de salud. // **4.** Necesidad de resolver un conflicto que afecte seriamente la convivencia dentro de un establecimiento educativo, por recomendación sustentada del consejo directivo".*

65. De la norma anteriormente transcrita se infiere que los escenarios de procedencia del *traslado extraordinario* se originan en dos tipos de necesidades: por una parte, en evitar que se comprometa la prestación eficiente del servicio de educación ante situaciones inusuales que afecten su desarrollo, como ocurre con el llamamiento a resolver un conflicto de convivencia o cuando se invocan necesidades del servicio; y por la otra, en garantizar la efectividad de los derechos fundamentales del docente, al tener en cuenta circunstancias apremiantes de seguridad o razones de salud[78].

66. En cuanto al trámite que debe seguir el proceso extraordinario, a partir del mandato genérico consagrado en el inciso segundo del artículo 22 de la Ley 715 de 2001[79] se advierte que cuando el traslado se pide dentro de la misma entidad territorial, tan solo será necesario que la autoridad nominadora expida un acto administrativo debidamente motivado en el que dé respuesta a la solicitud formulada. Por el contrario, si su alcance supone la confluencia de dos entidades territoriales certificadas, se requerirá, además, de un convenio

---

[78] Ibídem.

[79] **Ley 715 de 2001. Artículo 22. Traslados**. "*Cuando para la debida prestación del servicio educativo se requiera el traslado de un docente o directivo docente, este se ejecutará discrecionalmente y por acto debidamente motivado por la autoridad nominadora departamental, distrital o del municipio certificado cuando se efectúe dentro de la misma entidad territorial. // Cuando se trate de traslados entre departamentos, distritos o municipios certificados se requerirá, además del acto administrativo debidamente motivado, un convenio interadministrativo entre las entidades territoriales. // Las solicitudes de traslados y las permutas procederán estrictamente de acuerdo con las necesidades del servicio y no podrán afectarse con ellos la composición de las plantas de personal de las entidades territoriales. // El Gobierno Nacional reglamentará esta disposición*".

interadministrativo entre ellas[80].

67. En este último escenario, las dos partes (entidad remisora y entidad receptora) deben llegar a un consenso de voluntades sobre la viabilidad y materialización del traslado solicitado. Para ello, se aplicarán las mismas exigencias que aquellas establecidas para el proceso ordinario, de acuerdo con las cuales la entidad receptora deberá valorar la existencia de vacantes en su planta de personal y las necesidades de prestación del servicio, con el fin de nombrar al docente en un cargo de iguales o mejores condiciones al que se encontraba[81].

Con base en lo anterior, puede concluirse que:

> "*la diferencia entre el procedimiento ordinario y el procedimiento extraordinario radica, esencialmente, en que en el segundo la procedencia de la petición del docente no se limita al cronograma del calendario estudiantil. Esta circunstancia, como ya se dijo, no conduce a una afectación irracional del servicio de educación, ya que no se trata de habilitar un escenario de movilidad permanente, sino de realizar ajustes excepcionales de la planta de personal, a partir de la acreditación de las causales especiales que la justifican. Por lo demás, su operatividad se circunscribe tanto a la posibilidad razonable de la entidad remisora de cubrir las vacantes que se derivan del traslado, como a la existencia misma de vacantes en la entidad receptora, que permitan proveer el cargo que se requiere como resultado de la solicitud formulada*"[82].

68. Por último, y debido a las particularidades que rodean el caso bajo estudio, debe hacerse referencia a la figura de traslados recíprocos o permuta de cargos, la cual consiste en el intercambio de docentes realizado entre dos instituciones educativas respecto de funcionarios con cargos iguales, cuya procedencia se somete al previo acuerdo entre las entidades nominadoras, con sujeción al criterio de necesidad y a la imposibilidad de afectar la composición de las plantas de personal, en los términos previstos en la Ley 715 de 2001.

69. La figura de traslado mediante permuta se encuentra consagrada en el inciso 3º del artículo 22 de la Ley 715 de 2001, el cual establece que "[l]*as solicitudes de traslados y <u>las permutas</u> procederán estrictamente de acuerdo con las necesidades del servicio y no podrán afectarse con ellos la composición de las plantas de personal de las entidades territoriales"* (subrayado fuera del texto original). Esta Corte, en la sentencia C-918 de 2002, declaró la exequibilidad de la expresión *"permuta"* antes citada, en el marco del análisis del carácter discrecional de la decisión de traslado adoptada por la autoridad nominadora. En esta medida, el Tribunal Constitucional entendió que con el cambio que se introdujo en la regulación legal sobre

[80] Ver, sentencia T-316 de 2016.
[81] Ibídem.
[82] Ver, sentencia T-316 de 2016.

traslados docentes, la posibilidad de realizar *traslados por permuta* depende del ejercicio de una facultad discrecional del Estado, y no de un acuerdo libre entre dos funcionarios, como lo disponía anteriormente el artículo 4º del Decreto 180 de 1982[83].

70. Sumado a lo anterior, la figura de permuta en el traslado de docentes se encuentra referida en el inciso 2º, parágrafo 2º, del artículo 2.4.5.1.2 del Decreto 1075 de 2015, el cual menciona que *"[c]uando se trate de permuta, con estricta sujeción a la atención de las necesidades del servicio educativo, según lo establecido en el inciso 3° del artículo 22 de la ley 715 de 2001, no será autorizado el traslado por la autoridad nominadora si a uno de los dos solicitantes le faltan cinco (5) años o menos de servicio para alcanzar la edad de retiro forzoso*" (subrayado fuera del texto original). Debido a lo anterior, se ha considerado que la permuta, al encontrarse dentro del artículo 2º del citado Decreto que regula el *proceso ordinario de traslados*, es una figura que debe seguir los mismos lineamientos que aquel.

71. Sin perjuicio de esto, debe destacarse que a diferencia del traslado tanto ordinario como extraordinario, con la figura de traslado por permuta en ningún momento se presenta una vacante definitiva en el empleo que desempeñaba el docente que fue objeto de traslado[84], siendo éste quizás el elemento más diferenciador entre estas figuras. Independientemente de esto, la modalidad de traslados recíprocos o permuta de cargos, en principio, parecería enmarcarse dentro del proceso ordinario o al menos sujetarse al mismo procedimiento de aquel, que "*al estar sujeto a ciertos requisitos, como lo es el referente al cronograma del cual depende su procedencia, le otorga a la Administración la posibilidad de realizar un ejercicio ponderado de planeación que garantice la prestación continua del servicio de educación*"[85]. En todo caso, debe tenerse en cuenta que esta figura, bajo ningún supuesto, se basa en un acuerdo libre entre dos funcionarios, sino que se enmarca dentro del ejercicio de una facultad discrecional del Estado, la cual debe ser ejercida con base en los límites y principios del *ius variandi* arriba descritos.

72. Sumado a todo lo anterior, debe tenerse en cuenta que todo procedimiento de traslado debe sujetarse a las reglas relativas al debido proceso. El artículo 29 de la Constitución Política consagra el debido proceso como un derecho fundamental aplicable *"a toda clase de actuaciones judiciales y*

---

[83] **Decreto 180 de 1982. Artículo 4.- Traslado por permuta**. "*La autoridad nominadora podrá ordenar traslados de los docentes por permuta libremente convenida entre ellos cuando las necesidades académicas y las disponibilidades presupuestales lo permitan y no existan motivos de inconveniencia que lo impidan*".

[84] Sobre el particular, en la Sentencia T-377 de 2003 se expuso que: "*En otros términos, el traslado es una figura jurídica diferente del traslado por permuta. (...) Así, mientras que en el primer evento, la entidad donde labora el docente trasladado ve reducido el número de empleados que cumplen sus funciones, en cuanto el empleo que desempeña el funcionario trasladado queda vacante, en el segundo caso, es decir en el traslado-permuta, ninguna de las dos entidades educativas ve reducido el número de docentes que en ellas laboran, por cuanto lo único que ocurre es un intercambio de funcionarios o, si se quiere, una provisión simultánea de vacantes, con funcionarios que cumplen los requisitos exigidos para los respectivos cargos. La diferencia sustancial entre estas dos modalidades es entonces la siguiente: al darse la primera, se genera una vacancia definitiva en el empleo que desempeñaba el docente trasladado y, al efectuarse la segunda, no se ocasiona vacancia definitiva en empleo alguno. Y ello, naturalmente, trae en cada caso un impacto diferente en relación con la afectación del servicio público*".

[85] Ver, sentencia T-316 de 2016.

administrativas". En términos generales, la jurisprudencia constitucional ha definido este derecho *"como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia".*[86]

73. Del mismo modo, la Corte Constitucional ha señalado que el respeto a este derecho fundamental supone que todas las autoridades judiciales y administrativas, dentro del ámbito de sus competencias, deben ejercer sus funciones con sujeción a los procedimientos previamente definidos en la ley, respetando las formas propias de cada juicio, a fin de que los derechos e intereses de los ciudadanos incursos en una relación jurídica cuenten con la garantía de defensa necesaria ante posibles actuaciones arbitrarias o abusivas, en el marco de la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una sanción.[87]

74. En esa medida, el debido proceso se erige como una garantía y a la vez un principio rector de todas las actuaciones judiciales y administrativas del Estado[88], lo cual implica que las autoridades deban realizar sus funciones bajo parámetros normativos previamente establecidos[89], permitiendo ejercer control sobre la función pública[90]. Bajo esa premisa, el derecho al debido proceso se manifiesta como desarrollo del principio de legalidad y como un límite al ejercicio del poder público, en la medida en que toda competencia asignada a las autoridades públicas no puede desarrollarse sino conforme a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, en procura de la garantía de los derechos de los administrados.

75. Como se desprende de lo establecido en el mismo artículo 29 de la Constitución, el derecho al debido proceso cobija tanto las actuaciones judiciales como las administrativas. En efecto, como se señaló en la sentencia C-034 de 2014, "*[u]na de las notas más destacadas de la Constitución Política de 1991 es la extensión de las garantías propias del debido proceso a las actuaciones administrativas. Ello demuestra la intención constituyente de establecer un orden normativo en el que el ejercicio de las funciones públicas se encuentra sujeto a límites destinados a asegurar la eficacia y protección de la persona, mediante el respeto por sus derechos fundamentales*".

Bajo este entendido, el debido proceso se enmarca dentro del contexto de garantizar la correcta producción de los actos administrativos, lo cual comprende *"todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cobija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, a los procesos que por motivo y*

---

[86] Ver, sentencia C-980 de 2010.
[87] Consultar, entre otras, las sentencias C-214 de 1994, T-073 de 1997, T-746 de 2005 y C-1189 de 2005.
[88] Ver, sentencias C-034 de 2014, T-478 de 2013, T-348 de 2009, T-225 de 2005 y T-149 de 2002, entre otras.
[89] Ver, sentencia T-043 de 2016.
[90] Ver, sentencia T-043 de 2016.

con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular que a través de ellas se hayan afectado sus intereses"[91].

76. En relación con los aspectos básicos que determinan y delimitan el ámbito de aplicación del debido proceso administrativo, ha dicho la Corte que se trata de un derecho constitucional fundamental, de aplicación inmediata por disposición expresa del artículo 29 de la Constitución Política que le reconoce dicho carácter, "*pero que se complementa con el contenido de los artículos 6° del mismo ordenamiento, en el que se fijan los elementos esenciales de la responsabilidad jurídica de los servidores públicos, y el artículo 209 que menciona los principios que orientan la función administrativa del Estado*"[92].

Dentro de ese contexto, la Corte ha definido el debido proceso administrativo como *"(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal"*[93]. Lo anterior, con el objeto de *"(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados*"[94].

77. A lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte ha añadido que, en algunas oportunidades, se configura una vulneración al derecho al debido proceso como consecuencia de la "*aplicación irreflexiva de normas procesales que conllevan el desconocimiento consciente de la verdad objetiva allegada a la autoridad que tiene a su cargo la decisión del asunto*".[95]

Así, ha dicho este Tribunal que cuando se sobreponen las formas rituales al derecho sustantivo que claramente deriva de los hechos objeto de decisión, se puede transgredir lo establecido en el artículo 228 de la Constitución, a causa de la aplicación excesiva de una norma formal, que de esa manera impide la efectividad de un derecho sustancial. En este sentido, en la sentencia T-268 de 2010 esta Corte sostuvo que:

> *"(...) por disposición del artículo 228 Superior, las formas no deben convertirse en un obstáculo para la efectividad del derecho sustancial, sino que deben propender por su realización. Es decir, que las normas procesales son un medio para lograr la efectividad de los derechos subjetivos y no fines en sí mismas. Ahora bien, con fundamento en el derecho de acceso a la administración de justicia y en el principio de la*

[91] Ver, sentencia T-442 de 1992 y C-980 de 2010.
[92] Ver, sentencia T-957 de 2011.
[93] Ver, sentencia T-796 de 2006.
[94] Ver sentencias T-522 de 1992 y T-214 de 2004.
[95] Ver, sentencia T-158 de 2012.

> *prevalencia del derecho sustancial, esta Corporación ha sostenido que en una providencia judicial puede configurarse un defecto procedimental por "exceso ritual manifiesto" cuando hay una renuncia consciente de la verdad jurídica objetiva evidente en los hechos, por extremo rigor en la aplicación de las normas procesales."*

Sumado a esto, la Corte ha agregado que la figura del *exceso ritual manifiesto* debe suponer, como su mismo nombre lo indica, una aplicación desproporcionada de una ritualidad o formalismo, que conlleva desconocer la verdad objetiva de los hechos puestos en consideración del juez o la administración, lo cual supone que, cuando en sede de tutela se analice la vulneración de un derecho fundamental por excesiva aplicación de las formas o ritualidades, será imperativo para el juez examinar si la aplicación de las normas procesales fue irrazonable, desproporcionada o excesiva[96].

E. LA SOLICITUD DE TRASLADO DE DOCENTE COMO EJERCICIO DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICIÓN

78. Como se pudo ver en el acápite anterior, las solicitudes de traslado pueden darse mediante un proceso ordinario o un proceso extraordinario, respetando siempre el debido proceso administrativo. Si bien frente a las solicitudes de traslado que elevan los docentes y que no están sujetas al proceso ordinario, no se contempló de manera expresa un término de respuesta, la jurisprudencia de esta Corte ha considerado que "*se debe acudir a lo consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política de Colombia, el cual hace alusión al derecho de petición, el cual es fundamental al estar ubicado en el capítulo 1º del Título II*"[97].

79. El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 establece que "*toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y obtener una pronta resolución".* El derecho de petición es un derecho fundamental por sí mismo y, a través de él, se ejercen otros derechos constitucionales como el debido proceso, la salud, la educación, el trabajo, el acceso a la administración de justicia, entre otros.

80. El derecho de petición puede ser interpuesto ante particulares y autoridades públicas. La importancia respecto de estas últimas radica en que a través de éste, se promueve el funcionamiento de la administración, se exige el goce de distintas prerrogativas y se accede a la información. Es por esta razón que dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello; y (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que permita al peticionario conocer la situación

---

[96] *Ibíd.*
[97] Ver, sentencia T-961 de 2012.

real de lo solicitado. En esa medida, se ha hecho énfasis en que se debe dar resolución integral de la solicitud, de manera que se atienda lo pedido, sin que ello signifique que la solución tenga que ser positiva. Al respecto, esta Corte ha dicho que:

> "*… una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario*[98] *,es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea*[99]*; y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta*"[100].

En otras palabras, el goce efectivo del derecho de petición implica que exista una contestación que resuelva efectivamente lo pedido, sin que implique que la respuesta corresponda a lo solicitado, puesto que la misma puede ser negativa siempre que sean claras las razones por las cuales no se accede a lo peticionado; dicho de otra manera, no puede ser evasiva o abstracta. De la misma forma, se requiere que la respuesta sea de fondo, clara, congruente, oportuna y notificada eficazmente[101]. Sobre el particular la Corte ha dicho que[102]:

> "*(…) el pronunciamiento debe versar sobre lo preguntado, sin evasivas y puntualizando en lo que realmente desea conocer el ciudadano; la claridad de la respuesta está relacionada con "la virtud que le permite al peticionario entender el porqué del comportamiento de la administración, independientemente de que esté o no de acuerdo con la resolución finalmente tomada sobre lo pedido"*[103]http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-439-13.htm - _ftn14*; por su parte la congruencia implica la coherencia entre lo respondido y lo pedido. Finalmente, la oportunidad y la notificación eficaz de la respuesta, constituyen que la misma debe ser suministrada con la mayor celeridad posible, sin que se exceda el término legal, y notificando de manera que se garantice que el peticionario tendrá conocimiento de ella*".

81. En consecuencia, esta Sala recalca que siendo la solicitud de traslado un ejercicio del derecho de petición, es deber de la administración resolver este tipo de solicitudes atendiendo "*(a) el derecho que tienen los docentes de*

---

[98] Ver, sentencias T-1160A de 2001 y T-581 de 2003.
[99] Ver, sentencia T-220 de 1994.
[100] Ver, sentencias T-669 de 2003 y T -259 de 2004.
[101] Ver, sentencia T-149 de 2013.
[102] Ver, sentencia T-439 de 2013.
[103] Ver, sentencia T-968 de 2005.

presentar solicitudes, sin negarse a recibirlas o a tramitarlas, (b) el deber de resolver dentro de los términos establecidos, (c) de manera completa y detallada sobre todos los asuntos indicados en la petición, (d) lo cual debe ser comunicado al solicitante"[104].

F. DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD Y EL DIAGNÓSTICO COMO COMPONENTE INTEGRAL DE ESTE DERECHO. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

82. Como se desprende de lo visto líneas atrás (ver *supra* numerales 63-65), uno de los escenarios en los que se origina el traslado extraordinario es con base en las circunstancias de salud de los docentes. Lo anterior, en consecuencia, busca la materialización del derecho a la salud consagrado en la Constitución. De manera particular, el artículo 49 de la Carta contempla el derecho a la salud como un servicio público a cargo del Estado, quien debe garantizar a todas las personas su acceso junto con los servicios de promoción, protección y recuperación conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. De conformidad con este artículo[105], la salud tiene una doble connotación: (i) como derecho fundamental del que son titulares todas las personas; y (ii) como servicio público de carácter esencial cuya prestación es responsabilidad el Estado.

83. El derecho fundamental a la salud ha sido entendido como "*la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser*"[106]. El Legislador, mediante la Ley Estatuaria 1751 de 2015, reconoció el carácter fundamental e irrenunciable que comporta el derecho a la salud. De este modo, en el artículo 8º de esta ley se precisó que la atención en materia de salud debe prestarse de manera integral, es decir, que "*los servicios y tecnologías de salud deberán ser suministrados de manera completa para prevenir, paliar o curar la enfermedad, con independencia del origen de la enfermedad o condición de salud, del sistema de provisión, cubrimiento o financiación definido por el legislador*".

84. Como lo ha sostenido esta Corte[107], el concepto de integralidad no implica que la atención médica opere de manera absoluta e ilimitada, sino que la misma se encuentra condicionada a lo que establezca el diagnóstico médico. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el principio de integralidad en materia de salud ha sido entendido como "*el derecho que tiene el paciente a recibir una atención médica completa, esto es, que le sean suministrados*

---

[104] Ver, sentencia T-961 de 2012.

[105] **Constitución Política de Colombia. Artículo 49**. "*La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control (…)".*

[106] Ver, sentencias T-597 de 1993, reiterada en las sentencias T-137 de 2003, T-454 de 2008 y T-566 de 2010.

[107] Ver, sentencia T-036 de 2017.

todos los servicios que requiera para garantizar su vida e integridad física, psíquica y emocional"[108].

85. En cuanto al derecho al diagnóstico, la Corte ha sostenido que éste *"(…) implica la determinación con precisión y suficiencia de cuál es el estado de salud del paciente y de cuáles sus condiciones médicas, lo que constituye un presupuesto necesario para poder brindarle la atención integral (médica, quirúrgica, hospitalaria y terapéutica) que responda de la mejor manera a la dolencia que lo aqueja*"[109]. Asimismo, se ha señalado que son tres las etapas de las que está compuesto un diagnostico efectivo: la identificación, la valoración y la prescripción. La etapa de identificación comprende la práctica de los exámenes previos que se ordenaron con fundamento en los síntomas del paciente. Una vez se obtengan los resultados de los exámenes previos, se requiere una valoración oportuna y completa por parte de los especialistas que amerite el caso, quienes, en consecuencia, prescribirán los procedimientos médicos que se requieran para atender el cuadro clínico del paciente[110]http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-036-17.htm- _ftn35.

86. Teniendo en cuenta lo anterior, se observa que el diagnóstico ha sido entendido no solo como un instrumento que permite la materialización de una atención integral en salud, sino también como un derecho del paciente a que el profesional competente evalúe su situación y determine cuáles son los servicios, procedimientos, insumos y/o tecnologías que requiere para preservar o recuperar su salud. En consecuencia, es posible afirmar que "*el derecho al diagnóstico es un aspecto integrante del derecho a la salud, por cuanto es indispensable para determinar cuáles son los servicios y tratamientos que de cara a la situación del paciente resultan adecuados para preservar o recuperar su salud*"[111].

G. SOLUCIÓN AL CASO CONCRETO

87. En el presente caso, esta Sala debe determinar si las actuaciones de la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá vulneraron los derechos fundamentales de petición, salud y debido proceso de la docente Bertha Marina Pico Cáceres, como consecuencia de haberse negado el traslado laboral solicitado por la actora, mediante permuta entre la institución educativa ubicada en el municipio de Gachantivá –Boyacá; donde desempeña sus labores actualmente, al municipio de Soatá –Boyacá; donde trabaja la docente Sonia Esperanza Suesca Rodríguez, con quien solicita la permuta .

88. En el caso que aquí se analiza, encuentra la Sala que el primero (1º) de febrero de 2016 se formalizó el traslado extraordinario, previa solicitud de la señora Pico Cáceres, desde la Institución Educativa Normal Superior Sagrado Corazón en el municipio de Chita –Boyacá-, a la Institución Educativa Juan

---

[108] Ver, sentencia T-036 de 2017.
[109] Ver, sentencia T-027 de 2015.
[110] Ver, sentencia T-036 de 2017 y T-100 de 2016.
[111] Ver, sentencia T-036 de 2017.

José Neira en el municipio de Gachantivá –Boyacá- (ver *supra* numeral 6), siendo la motivación de dicho traslado la aplicación del concepto médico laboral emitido el 18 de agosto de 2015, por el médico adscrito a Colombiana de Salud S.A., en el cual le fue diagnosticado a la actora "*reumatismo de tejidos blandos*". El anterior concepto médico había sido utilizado previamente para sustentar una solicitud de traslado por motivos de salud, radicada por la accionante ante la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá el once (11) de septiembre de 2015, dándose así aplicación a la figura de 'traslados no sujetos al proceso ordinario', consagrado en el artículo 2.4.5.1.5 del Decreto 1075 de 2015.

89. Como se pudo ver, debido a que la institución educativa a la que fue trasladada la actora no se ajustaba a las exigencias y condiciones recomendadas por el concepto médico laboral, tal como fue manifestado por el Rector de la Institución Educativa Juan José de Neira del municipio de Gachantivá –Boyacá- (ver *supra* numeral 7), el veintinueve (29) de febrero de 2016 la accionante decidió presentar una nueva petición solicitando su traslado laboral, esta vez mediante permuta con la señora Sonia Esperanza Suesca Rodríguez, quien se encontraba trabajando en la Institución Educativa Escuela Normal Superior la Presentación en el municipio de Soatá –Boyacá-.

90. La anterior petición interpuesta por la accionante fue denegada por parte de la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá el veintiocho (28) de marzo de 2016, al considerar que la solicitud de traslado mediante permuta es una modalidad del proceso de traslados ordinarios, reglamentado en el artículo 2.4.5.1.2 del Decreto 1075 de 2015, por lo que se encontraba sujeta a lo dispuesto en el cronograma establecido para este proceso, de acuerdo con el calendario estudiantil. Como consecuencia de lo anterior, el quince (15) de abril de 2016 la señora Pico Cáceres decidió reiterar esta petición solicitando nuevamente el traslado a una institución educativa que cumpliera con las recomendaciones médicas señaladas en el concepto médico laboral del dieciocho (18) de agosto de 2015, y manifestando que en lo posible se autorizara la permuta con la profesora Sonia Esperanza Suesca Rodríguez. Dicha petición fue igualmente rechazada por parte de la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, el tres (3) de junio de 2016, lo que conllevó a que la actora decidiera interponer la acción de tutela objeto del presente proceso, el diez (10) de junio de 2016.

91. <u>Potencial vulneración al derecho al trabajo de la actora</u>: Un análisis de los hechos del caso permite a esta Sala concluir, en primera medida, que no existe fundamento para considerar que se presenta una vulneración al derecho al trabajo de la señora Pico Cáceres, en la medida en que ésta, desde el momento de interposición de sus solicitudes de traslado y hasta la actualidad, ha podido ejercer libremente su oficio en la Institución Educativa Juan José Neira del municipio de Gachantivá –Boyacá-, lugar al que ella mismo consintió en ser trasladada.

92. <u>Potencial vulneración al derecho de petición de la accionante</u>: En segunda medida, frente al ejercicio del derecho de petición por parte de la accionante,

las solicitudes de traslado, como se señaló, constituyen un ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política. Por lo anterior, la administración, al resolver este tipo de solicitudes, debe dar una respuesta de fondo, clara, congruente, oportuna y notificada eficazmente, conforme a las exigencias propias de este derecho.

Sobre el particular, para esta Sala es claro que si bien la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá dio respuestas de fondo, claras y congruentes, negando las peticiones de la actora con base en el hecho de que se trataba de solicitudes sujetas al procedimiento ordinario de traslado, y que, por ende, no podían ser tramitadas en cualquier momento del año, sino que estaban sujetas a un cronograma específico vinculado al calendario escolar; estas respuestas no fueron oportunas, pues se dieron por fuera del término legal para resolver las peticiones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011[112]. Por lo anterior, esta Sala encuentra que en el caso que aquí se analiza, si bien podría considerarse que se presentó una vulneración al derecho de petición de la accionante debido a que la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá no dio respuesta pronta y oportuna a las solicitudes elevadas ante la misma, se configura aquí el fenómeno del hecho superado, en la medida en que la señora Pico Cáceres obtuvo respuesta de fondo a sus solicitudes, de tal manera que la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua y, por lo tanto, contraria al objetivo de protección previsto para el amparo constitucional[113]. Por lo anterior, la Sala declarará la improcedencia de la tutela respecto de este derecho particular.

93. Potencial vulneración al debido proceso administrativo: Como lo ha expresado esta Corte, si bien la administración, en ejercicio del *ius variandi*, cuenta con una amplia facultad para proceder a la reubicación laboral de la planta de docentes que presta sus servicios al Estado, esta facultad no es ilimitada, pues debe ser ejercida sin generar una afectación desproporcionada de los derechos fundamentales del trabajador.

Asimismo, la administración debe tener en cuenta que en el procedimiento de solicitud de traslado se debe garantizar en todo momento el derecho al debido proceso administrativo, dando prevalencia al derecho sustancial sobre las formas, el cual puede ser vulnerado cuando se presenta un 'exceso ritual

---

[112] **Ley 1437 de 2011. Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones.** "*Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad deberá informar de inmediato, y en todo caso antes del vencimiento del término señalado en la ley, esta circunstancia al interesado expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, el cual no podrá exceder del doble del inicialmente previsto*".

[113] Ver sentencia T-059 de 2016.

manifiesto' al aplicar de manera desproporcionada un formalismo que conlleve a desconocer la verdad objetiva de los hechos puestos en consideración de la administración. Por ello, es deber del juez constitucional analizar si la aplicación de ciertas normas fue irrazonable, desproporcionada o excesiva, y en caso afirmativo, verificar si dicha actuación vulneró otros derechos fundamentales además del debido proceso.

94. Por otro lado, al estudiar de manera concreta las circunstancias fácticas que rodearon el caso aquí estudiado, esta Sala encuentra que no se presentó una vulneración al debido proceso administrativo. Lo anterior, en la medida en que: (i) frente a la primera solicitud de traslado (ver *supra* numerales 4-6), la accionante misma consintió en su traslado al municipio de Gachantivá –Boyacá-, no pudiendo alegar que fue enviada de manera arbitraria por parte de la administración, pues su propia actuación fue la que conllevó a que se ubicara en esta sede; (ii) en relación con la segunda petición (ver *supra* numerales 8-10), es evidente que la accionante solicitó su traslado mediante la figura de permuta, la cual, como se vio, se encuentra sujeta al procedimiento ordinario de traslados, debiendo cumplir con el calendario escolar, de modo que no se le puede endilgar a la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá algún tipo de actuación arbitraria al negar esta petición por haberse dado por fuera del término establecido para este tipo de traslados; y (iii) en cuanto a la tercera solicitud (ver *supra* numerales 11-12), se trató de una reiteración de la segunda petición, de modo que le era imposible a la accionada suponer que se trataba de una nueva solicitud, esta vez por causas médicas, más aún cuando en la misma se reiteraba la petición de traslado mediante permuta, misma que se encuentra sujeta a las reglas de traslado ordinario.

95. <u>Potencial vulneración al derecho fundamental a la salud</u>: De conformidad con la jurisprudencia constitucional aplicable, la Corte evidenció en el presente caso que el poder de subordinación sobre la accionante, generó una afectación excesiva a su derecho fundamental a la salud, puesto que le fueron impuestas cargas que se pueden entender como desproporcionadas, frente a la garantía al derecho a la salud que le asiste a la accionante. Encuentra sustento lo anterior en el hecho que como se evidenció en el acervo probatorio la Institución Educativa Juan José Neira del municipio de Gachantivá –Boyacá- no cumple con las condiciones mínimas para garantizar el derecho a la salud de la accionante, conforme a las recomendaciones médicas determinadas en el concepto médico laboral emitido el dieciocho (18) de agosto de 2015 y ratificado el veinte (20) de junio de 2016.

96. Debido a lo anterior, esta Sala considera necesario intervenir en el presente caso con el fin de proteger el derecho a la salud que se encuentra amenazado en la institución educativa en la que actualmente se encuentra la actora, ya que al haber sido diagnosticada con una enfermedad degenerativa, se evidencia en el presente caso una vulneración continua al derecho fundamental a la salud de la accionante, en su faceta de derecho al diagnóstico. Sin perjuicio de esto, debe resaltar que el juez constitucional no puede arrogarse facultades administrativas que no le competen y que

pertenecen a la órbita de la administración[114], pues tiene que tener en cuenta que para adelantar los procesos de traslado de docentes, la ley consagra procedimientos específicos en cabeza de la administración, los cuales buscan hacer efectivos no sólo los derechos de los docentes que prestan sus servicios al Estado, sino también garantizar la debida prestación del servicio público de educación.

97. En este sentido, no puede la Sala, como lo pretende la señora Pico Cáceres, ordenar su traslado al municipio de Soatá –Boyacá-[115], pues con esto se estaría interfiriendo en las facultades que precisamente le pertenecen a la administración. Esto, además, teniendo en cuenta que como fue comprobado por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja en primera instancia, tras recibir los informes de la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del municipio de Soatá –Boyacá- y el Rector de la Institución Educativa Escuela Normal de la Presentación de Soatá -Boyacá, esta sede no cumplía con las condiciones necesarias para seguir las prescripciones médicas recomendadas a la accionante.

98. No obstante, tras haber comprobado que existen afectaciones al derecho a la salud de la actora, y teniendo en cuenta que en este caso se logró verificar que (i) la accionante se encuentra actualmente trabajando en un lugar que no cumple con las condiciones sugeridas en sus dictámenes médicos, poniendo en riesgo su derecho a la salud; (ii) las solicitudes de traslado presentadas por la señora Pico Cáceres, pareciesen tener como sustento las circunstancias de salud verificadas en sus conceptos médico laborales; y (iii) la última valoración médico laboral de la accionante tuvo lugar el veinte (20) de junio de 2016, es decir casi un año antes de la notificación de la presente sentencia. Por tanto, esta Sala considera que con el fin de proteger de manera adecuada el derecho fundamental a la salud en su faceta de derecho al diagnóstico de la señora Pico Cáceres, deberá optarse por realizar una nueva valoración médica que permita determinar las condiciones de salud actuales de la accionante y, con base en esta valoración actualizada, dar un trámite apropiado y una solución definitiva a la situación de la actora.

99. En esa medida, en la parte resolutiva de la presente providencia se dispondrá (i) revocar la sentencia proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 5, el 8 de agosto de 2016, en la que, a su vez, se resolvió revocar la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, el 24 de junio de 2016, para en su lugar conceder el amparo del derecho fundamental a la salud de la señora Pico Cáceres, vulnerado como consecuencia de la actuación de la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá; (ii) ordenar a la entidad accionada que, dentro del término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente sentencia, adelante las gestiones necesarias para la realización de una valoración médico laboral de la accionante, conforme a las reglas establecidas en la Resolución 2346 del

[114] Estas facultades, como se ha visto a lo largo de la presente sentencia, se encuentran previstas de manera particular en el artículo 22 de la Ley 715 de 2001, el cual es desarrollado por el Decreto 520 de 2010.
[115] Ver cuaderno 2, folios 1-11.

once (11) de julio de 2007; y (iii) ordenar a la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, si las consideraciones del diagnóstico médico lo recomendasen, dar trámite al procedimiento de traslado laboral extraordinario por motivos de salud, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.4.5.1.5 del Decreto 1075 de 2015.

En todo caso, debe resaltar esta Sala que, de proceder el traslado en los términos vistos anteriormente, será deber tanto de la accionante, Bertha Marina Pico Cáceres, como de la accionada, Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, verificar de manera previa las condiciones de la sede potencial para el traslado de la actora, constatando que ésta cumpla con las condiciones recomendadas en el concepto médico laboral.

H. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

100. De conformidad con los fundamentos fácticos expuestos en la Sección I de esta providencia, le correspondió a la Sala Tercera de Revisión determinar si la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá había vulnerado los derechos fundamentales de petición, salud, debido proceso y trabajo de la señora Bertha Marina Pico Cáceres, al haber negado las solicitudes de traslado presentadas por la accionante.

101. Las solicitudes de traslado de docente constituyen un ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política. Por lo anterior, la administración, al resolver este tipo de solicitudes, debe dar una respuesta de fondo, clara, congruente, oportuna y notificada eficazmente, conforme a las exigencias propias de este derecho particular.

102. La administración, al adelantar el procedimiento de traslado de docentes, debe garantizar en todo momento el derecho al debido proceso administrativo, dando prevalencia al derecho sustancial sobre las formas, conforme a lo establecido en el artículo 228 Superior, el cual puede ser vulnerado cuando se presenta un ‘exceso ritual manifiesto’ al aplicar de manera desproporcionada un formalismo que conlleve a desconocer la verdad objetiva de los hechos puestos en consideración de la administración misma.

103. En materia de educación pública, el artículo 22 de la Ley 715 de 2001 le otorga a la administración la facultad de trasladar a los docentes o directivos docentes. El artículo 53 del Decreto 1278 de 2002, por su parte, señala que dichos traslados proceden (i) discrecionalmente por la autoridad competente para garantizar la debida prestación del servicio; (ii) por razones de seguridad debidamente comprobadas; y (iii) por solicitud propia por parte del trabajador.

104. Tratándose de traslados por solicitud propia del trabajador, el Decreto 1075 de 2015 consagra dos modalidades de procesos que se pueden llevar a cabo: (i) el *proceso ordinario,* que se caracteriza por la existencia de un cronograma vinculado con el calendario estudiantil y con la realización de una convocatoria en la que se publicitan las vacantes existentes; y (ii) el *proceso extraordinario,* cuya práctica puede realizarse en cualquier época del año, sin

necesidad de sujetarse a un procedimiento reglado, siempre que concurran circunstancias excepcionales como, por ejemplo, motivos de seguridad personal o problemas de salud que afecten al docente.

105. Sumado a esto, la figura de traslados recíprocos o permuta de cargos se enmarca dentro del proceso ordinario de traslados, por lo que se sujeta a ciertos requisitos como el referente al cronograma determinado para la interposición de la respectiva solicitud. Esta figura, como se vio, no se fundamenta en la voluntad y el acuerdo libre entre dos funcionarios, sino que se enmarca dentro del ejercicio de una facultad discrecional del Estado, la cual debe ser ejercida con base en los límites del *ius variandi*, desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte.

106. Asimismo, se resaltó que uno de los escenarios en los que se origina el traslado extraordinario es con base en las circunstancias de salud de los docentes, lo que busca la materialización del derecho fundamental a la salud consagrado en la Constitución. Este derecho fundamental del que son titulares todas las personas implica una prestación en cabeza del Estado, quien deberá realizarlo de manera integral, lo cual no implica que la atención médica opere de manera absoluta e ilimitada, sino que la misma se encuentra condicionada a lo que establezca el diagnóstico médico. Lo anterior ha conllevado a considerar que el diagnóstico sea tenido no solo como un instrumento que permite la materialización de una atención integral en salud, sino también como un derecho del paciente a que el profesional competente evalúe su situación y determine cuáles son los servicios, procedimientos, insumos y/o tecnologías que requiere para preservar o recuperar su salud, siendo el derecho al diagnóstico un aspecto que integra el derecho fundamental a la salud.

107. Teniendo en cuenta lo anterior, al analizar el caso concreto, la Sala encontró que no existe fundamento para considerar que existe una vulneración al derecho al trabajo de la señora Pico Cáceres, en la medida en que ésta, desde el momento de interposición de las diferentes solicitudes de traslado y hasta la actualidad, ha podido ejercer libremente su oficio en la Institución Educativa Juan José Neira del municipio de Gachantivá –Boyacá-, lugar al que ella misma consintió en ser trasladada.

108. Por su parte, en cuanto a la aparente vulneración del derecho de petición, esta Sala pudo constatar que, frente a las solicitudes de traslado elevadas por la accionante, la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá dio una respuesta de fondo, clara y congruente, a pesar de haberse dado por fuera del término legal establecido para ello. Sin perjuicio de esto, la Sala optó por declarar la improcedencia de la tutela frente a este derecho, al configurarse el fenómeno del hecho superado, debido a que la accionante ya recibió respuesta a sus solicitudes, de manera que la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua.

109. Sumado a lo anterior, la Sala encontró que no se había presentado una vulneración al debido proceso administrativo, debido a que no era posible endilgarle a la administración ninguna responsabilidad por cuanto la

accionante, al formular sus solicitudes de traslado, no fue clara en determinar si éstas se fundamentaban en circunstancias de salud (sujetas al proceso extraordinario) o se trataba de un traslado mediante permuta (sujeto al proceso ordinario de traslados), por lo que el actuar de la entidad accionada, luego de analizar las circunstancias del caso y las pruebas recaudadas, no puede tenerse como arbitrario, en la medida que, actuó y dio respuesta a las solicitudes formuladas por la actora, en línea con lo dispuesto en la normatividad aplicable para atender las solicitudes de traslado.

110. Sin perjuicio de esto, se encontró que debido a que la Institución Educativa Juan José Neira del municipio de Gachantivá –Boyacá- no cumplía con las condiciones mínimas para garantizar el derecho a la salud de la accionante, se hacía necesario intervenir con el fin de determinar de manera precisa la situación médica actual de la señora Pico Cáceres y así proteger el derecho a la salud de la accionante. A pesar de esto, se destacó que aun cuando el juez constitucional no puede arrogarse facultades administrativas que pertenecen a la órbita discrecional de la administración dentro de los procesos relacionados con las solicitudes de traslado previstas en el artículo 22 de la Ley 715 de 2001, desarrollados por el Decreto 520 de 2010 incorporado al Decreto 1075 de 2015, sí puede verificar, dentro del ámbito de sus competencias, si existen afectaciones a los derechos invocados por la actora.

Debido a lo anterior, la Sala consideró que no podía, como lo pretendía la accionante, ordenar su traslado al municipio de Soatá –Boyacá-, pues con esto se estaría interfiriendo en las facultades que precisamente le pertenecen a la administración. En consecuencia, optó por ordenar a la entidad accionada la realización de todas las gestiones necesarias para llevar a cabo una valoración médico laboral de la accionante, que permita determinar las condiciones de salud actuales de ella y, con base en esta valoración actualizada, dar un trámite apropiado y una solución definitiva a la situación de la actora. En todo caso, consideró necesario resaltar que, de proceder el traslado en los términos vistos anteriormente, será deber tanto de la accionante, como de la accionada, verificar de manera previa las condiciones de la sede potencial para el traslado de la actora, constatando que ésta cumpla con las condiciones recomendadas en el concepto médico laboral.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión de términos, declarada mediante el Auto del ocho (8) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

Segundo.- REVOCAR la sentencia proferida en segunda instancia por el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala de Decisión No. 5, el 8 de agosto de 2016, en la que se resolvió, a su vez, revocar la sentencia proferida en primera instancia por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, el 24 de junio de 2016, para, en su lugar, **NEGAR** el amparo de los derechos fundamentales al trabajo y debido proceso, declarar **IMPROCEDENTE** la tutela frente al derecho fundamental de petición, y **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental a la salud de la señora Bertha Marina Pico Cáceres.

Tercero.- ORDENAR a la entidad accionada que, dentro del término de cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente sentencia, adelante todas las gestiones necesarias para la realización de una valoración médico laboral de la señora Bertha Marina Pico Cáceres, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución 2346 de 2007.

Cuarto.- ORDENAR a la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, si las consideraciones del concepto médico lo recomendasen, dar trámite al procedimiento de traslado laboral extraordinario por motivos de salud, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5º del Decreto 520 de 2010, recopilado en el artículo 2.4.5.1.5 del Decreto 1075 de 2015. En todo caso, de proceder el traslado en los términos vistos anteriormente, será deber tanto de la señora Bertha Marina Pico Cáceres, como de la Secretaría de Educación Departamental de Boyacá, verificar de manera previa las condiciones de la sede potencial para el traslado de la accionante, constatando que ésta cumpla con las condiciones recomendadas en el concepto médico laboral.

Quinto.- LIBRAR, a través de la Secretaría General, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, y **DISPONER**, a través del Juzgado Séptimo Administrativo Oral del Circuito de Tunja, la realización de la notificación a las partes de que trata esa misma norma.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (E)